مجلة العلوم الاجتماعية

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

التخطيط واستراتيجيات التنمية الإقليمية: عرض عالمي مقارن.

فيصل عبدالعزيز المبارك

مجلس النشر العلمي



ISSN: 0253 - 1097

المجلد ٣٣ - العدد ١

٢٠٠٥

التخطيط واستراتيجيات التنمية الإقليمية
عرض عالمي مقارن

فيصل عبدالعزيز المبارك*

ملخص: تسعى كثير من الدول نحو تحقيق «اللامركزية» للأنشطة الاقتصادية على المستوى الوطني أداة للحد من النمو السكاني في المدن الضخمة وتقليل السلبيات البيئية المقترنة بها وتحقيق التنمية المتوازنة بين الأقاليم. يلخص هذا البحث التوجهات النظرية في مجال التنمية الاقتصادية الإقليمية، ويتبع ذلك استعراض عدد من التجارب العالمية في مجال التنمية والتخطيط الاقتصادي على المستوى الإقليمي ضمن إطار مقارن لعدد من الدول الغربية والنامية. وتتفاوت التجارب من حيث الفوائد والمحاذير التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد القرارات المهمة في مجالات التنمية الإقليمية المتعادلة. ويستعرض البحث تفاوت الدول من حيث التكيف مع المعطيات الاقتصادية والبشرية والطبيعية والإفادة منها، والمرحلة التنموية التي تمر بها. ويرتبط مدى نجاح الدول بدرجة التوجه نحو الإطار النظري المستخدم، والأخذ باللامركزية المؤسسية، ومن ذلك تخويل الأقاليم القدر المناسب من القوة السياسية والتحرك بحرية مناسبة لإصدار تنظيمات محلية تعكس احتياجات سكانها، مما يشجع مشاركة رؤوس الأموال والسكان في اتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مناطقهم. ويختم البحث بوضع ملامح لتوجه عام يمكن من تعميم هذه التجارب مع اعتبار أوجه القوة والضعف من قبل الباحثين والجهات المعنية بالتنمية الإقليمية والعمرانية.

المصطلحات الأساسية: التخطيط العمراني، التخطيط الإقليمي، استراتيجيات التنمية العمرانية، سياسات التنمية، التنمية الاقتصادية.

---

* أستاذ التخطيط العمراني المشارك – كلية العمارة والتخطيط – جامعة الملك سعود – المملكة العربية السعودية.

مقدمة

مما لا شك فيه أن المشكلات الإقليمية تبرز عندما يكون هناك وضع اقتصادي مزمن غير متعادل، أو تحيز في توزيع الموارد وتفاوت للاهتمام من قبل الحكومات المركزية بين الأقاليم (Nicol & Yuill, 1982). يميز بيتر هال (2002) بين مراحل تطور نظريات التخطيط بشكل عام وفي بريطانيا بشكل خاص، نظراً لكونها تعكس تلخيصاً تحليلياً للتجارب. المرحلة الأولى بقي العمل بها حتى منتصف الستينيات الميلادية، وتأثر بها الجيل الأول من خطط التنمية التي تلت إصدار نظام التخطيط الوطني البريطاني في عام 1947، ويطلق عليها مرحلة «المخططات العامة» أو «النسخ الزرقاء» (master plan or blueprint)[1]. واستبدلت بها المرحلة الثانية منذ عقد الستينيات، وأطلق عليها تمييزاً «توجه الأنظمة للتخطيط» (the systems view of planning)؛ وبدأت المرحلة الثالثة منذ نهاية الستينيات وبداية السبعينيات، وهي توجه يدرج في الاعتبار القضايا الثقافية التي أهملت في التوجهين السابقين، وسمي «توجه المشاركة المستمر الذي يتسم بالاختلاف في وجهات النظر» (continuous participation in conflict). (فيصل المبارك، 2001 أ ;Hall, 2002).

يعنى التخطيط الإقليمي بوضع الأطر والمبادئ التي تحقق التنمية المتعادلة بين أقاليم الدولة بهدف تحديد مواقع التنمية والبنية التحتية. ويتكون هذا التخصص – الذي يعرف أحياناً بالتخطيط الفراغي (spatial planning) – من مجموعة محددات تحكم عملية التنمية وتنفيذ الاستراتيجيات والخطط والسياسات والمشاريع، وآليات تنظيم مواقع التنمية والتوقيت وأنماط التنمية (Healey et al, 1997). ويعرف (Healey, 1997: 21) التخطيط الفراغي بأنه «تطبيق اجتماعي من خلاله يتعاون المهتمون بجودة المكان (الفراغ) والتنظيم الفراغي للأقاليم العمرانية

(1) مصطلح (blueprint) يترجم حرفياً بالنسخة الزرقاء، وهو مصطلح مأخوذ من الخرائط الزرقاء (التي كانت تسحب بأجهزة نسخ تعتمد على سائل الأمونيا) التي يستخدمها المهندسون في طباعة نسخ متكررة توضح كيفية تنفيذ المنشآت أو التصميمات الميكانيكية وغيرها. ونظراً لأن المهندسين يتعاملون في تصميمهم للمنشآت والآلات مع اعتبارات يندر أن ترتبط بالبشر بشكل مباشر، كمواد البناء من إسمنت وحديد تسليح... إلخ، فقد استعير المصطلح من قبل علماء التخصصات غير الهندسية وممارسيها (في مجال التخطيط والاقتصاد والعلوم الاجتماعية والسياسية وغيرها) للتحذير من عدم اعتبار العوامل الإنسانية. ويستخدم المصطلح كثيراً في المؤلفات الغربية وبشكل ناقد تحذيراً من عدم اعتبار الخلفية الثقافية (الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتنظيم السياسي للشعوب) عند إعداد الخطط بمختلف مستوياتها الوطنية والإقليمية والعمرانية (فيصل المبارك، 2001أ).

(الحضرية) لإنتاج استراتيجيات وسياسات وخطط، لمساعدة قيادة قرارات معينة أو توجيهها، والاستثمار في تنظيم أنشطة التنمية». ويرون أن صناعة الخطط الاستراتيجية الفراغية أو إعدادها (strategic spatial plan-making)، من هذا المنطلق، ينطوي على وضع أفكار جديدة ومسارات تنفيذية تترجم تلك الأفكار إلى واقع. وهم يؤكدون أن هذه النظرة تستلزم التعامل مع خطط الاستراتيجيات الفراغية بوصفها مساراً اجتماعياً وليس تمريناً فنياً (technical exercise)، من خلال إيجاد علاقات بين الأفراد ضمن المسارات الاجتماعية وبين القوى النظمية – التنظيم الاقتصادي والسياسي، والمتغيرات الاجتماعية والقوى الطبيعية. ويشكل التخطيط الفراغي والاستراتيجيات الفراغية جزءاً من علاقات الحكم للإقليم العمراني (بشقيها: الرسمي الحكومي وما يحدث من علاقات وأنشطة مجتمعية خارجها).

تلك المحددات تتأثر بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، التي تحفز العرض والطلب على المناطق والمواقع ومستوياتها. وتقوم الحكومات المحلية، على مستوى المناطق والمحافظات والمدن، بما يتهيأ لها من سلطات وتنظيمات وطبيعة التشكيلات السياسية التي تمنح لها من الحكومات المركزية، بدور فاعل في هذه المنظومة. ويعتمد نجاح استراتيجيات التنمية على وجود مناخ من التعاون والتنسيق بين المستويات المختلفة للحكم الإداري ومرونة الاستجابة لمتطلبات التنمية والاستثمار. ويرى البعض أن عملية التخطيط الفراغي الاستراتيجي نشاط اجتماعي تنسق عن طريقه جهود المتخصصين وغيرهم من ذوي العلاقة في مجال التنظيم الفراغي على المستوى الإقليمي بهدف إعداد سياسات واستراتيجيات وخطط تساعد على توجيه القرارات المختلفة المعنية بتنظيم الاستثمارات.

ومن هذا المنطلق، يعد التخطيط الفراغي الاستراتيجي نشاطاً تطرح من خلاله أفكار جديدة، وتنسق مسارات وتنظيمات تضمن تحقيق تلك الأفكار. وينادي المتخصصون بتبني توجه «تاريخي» يدرج في الاعتبار الأبعاد المكانية للإقليم، بدلاً من حصر عمليات التخطيط الإقليمي والتنمية من خلال النماذج الاقتصادية الصماء، نظراً لكونها لا تأخذ بعين الاعتبار النواحي الاجتماعية وغيرها من السمات الثقافية للمجتمعات؛ ويدعون لفهم أعمق للتضارب بين قوى السوق العالمي والظروف المحلية للدول الحديثة التكوين وحقها في الاعتماد على قدراتها الطبيعية والبشرية (Friedmann & Weaver, 1980). كما يشيرون إلى أهمية أن تبدأ مبادرات التنمية

الإقليمية من الجهات الإقليمية (أو أن يكون لها دور كبير) بدلاً من تهميش الأقاليم وفرض الخطط ومشاريع التنمية من قبل جهات التخطيط المركزية، وهو ما تسبب في فشل جهود التنمية الإقليمية في كثير من الدول النامية بصورة خاصة. في حين يؤكد آخرون أن نشاط التخطيط الفراغي هو عملية اجتماعية أكثر منها عملية تحكمها الضوابط الفنية وحسب، تحشد من خلاله الطاقات الكامنة للأفراد ضمن المسارات الاجتماعية ويتحقق المزيج الأفضل بينها وبين الهياكل الاقتصادية، والتنظيمات السياسية بمختلف مستوياتها، والاستفادة من المتغيرات الاجتماعية والمقومات الطبيعية (Healey et al., 1997: 21).

ومن بين أهم المسارات لتحقيق التنمية المتعادلة المستدامة، تحقيق «اللامركزية» للأنشطة الاقتصادية على المستوى الوطني أداة للحد من النمو السكاني في المدن الضخمة وتقليل السلبيات البيئية المقترنة بها. ومن بين أهم الأهداف إيجاد فرص توظيف ومراكز للخدمات، وبناء المدن الجديدة، والاستثمار في شبكات النقل والبنية التحتية. ولكن، في كثير من الحالات، يعكف صناع القرار ومحللو السياسات على تفاصيل فنية تتعلق بوسائل التحليل والبحث والإحصاءات وتطوير نماذج كمية معقدة ومتقدمة دون اهتمام مواز لقابلية تطبيقها؛ فما ينجح على طاولة البحث ويبدو مقنعاً في التقارير المنمقة والخرائط الملونة قد لا يكون ممكناً في الواقع. وهذا التوجه ليس مقتصراً على بلوغ الكمال في الجانب النظري، دون التطبيق، في طريقه إلى التغير مع تزايد الاهتمام بالظروف المحلية والتحديات المؤسسية والاقتصادية على أرض الواقع.

تستهدف الخطط الوطنية بشكل رئيس عدداً من الأهداف تتمثل فيما يأتي: **أولاً**، المحافظة على الظروف المعيشية وتحسينها، ورفع مستوى الخدمات والتجهيزات التي تحقق ذلك. **ثانياً**، حفز توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية وشبكات الاتصالات والمواصلات بما يحقق أفضل معدلات التنمية. وتستهدف المرحلة الأولى، التي تعد عاملاً مهماً في عمليات التخطيط الاقتصادي، إيجاد نظام من الضوابط والحوافز في توزيع مواقع الأنشطة الاقتصادية كالصناعة والسياحة وغيرها. وهذا التوجه، الذي سيناقش تحت التجربة البريطانية في هذا البحث، سيطر على الخطة الوطنية للمملكة المتحدة (بريطانيا) للفترة من 1964–1970، التي تضمنت تصورات عامة استهدفت الحد من التضخم السكاني في المدن الكبيرة، وتشجيع نمو التجمعات السكانية الصغرى، وتنمية مواقع جديدة للإسكان والصناعة. ولتحقيق ذلك صيغت ثلاث آليات تنفيذية: (1) تصميم برامج استثمارية عامة استهدفت تحديث أقل الأقاليم نشاطاً، المعتمدة على بنية صناعية قديمة، والحد من الاكتظاظ السكاني في المدن الكبيرة.

(2) وضع تدابير للتأثير على توزيع السكان عن طريق توجيه أنماط الحركة والنقل، واستيعاب الزيادة السكانية مع توجيهها بشكل يهيئ «التنمية الاقتصادية الوطنية وتنمية بيئات عمرانية محببة للمستخدمين وتحقق ظروف معيشية آمنة؛».
(3) تشجيع «تنمية الأقاليم الراكدة عن طريق التأثير على أنماط العمل والأنشطة الاقتصادية. وتتمثل إحدى الوسائل الفاعلة نحو تحقيق هذه الأهداف في تبني تنمية مدن جديدة في الأقاليم التي تعاني ثباتاً أو تناقصاً في عدد السكان أو تنمية المناطق التي تتسم بنقص التجمعات السكانية العمرانية» (Whiitik, 1980: 711).

ومن باب أولى، أن تشكل الهجرة السكانية من الريف والمدن الصغيرة إلى مدن أكبر القضايا التي تواجه سياسات التنمية الوطنية والإقليمية والعمرانية في الدول النامية، التي تواجه تحديات كبيرة تتمثل في معدلات تحضر فاقم من وطأة تأثيراتها السلبية معدلات زيادة سكانية مرتفعة. وتنقسم السياسة الإقليمية إلى نوعين؛ **الأول** يهتم بالتأثير على معدلات أو مسار التحضر وتوزيع السكان بين الأقاليم والمراكز الحضرية بشكل متزن قدر الإمكان. و**الثاني** يهتم بتحقيق أفضل معدلات التحضر، وذلك من خلال التصدي لمشكلات الإدارة الحضرية خلال مراحل التغير الاقتصادي، وبشكل خاص الفقر (Churchill, 1987: 5-4). ولنتصور حجم المشكلة، فإن مدينة ضخمة بعدد سكان يبلغ خمسة ملايين نسمة، وتشهد معدل نمو سكاني يراوح بين 3% و 6% يزيد عدد سكانها بقدر يراوح بين 150 ألفاً و300 ألف ساكن في السنة الواحدة.

توطئة نظرية:

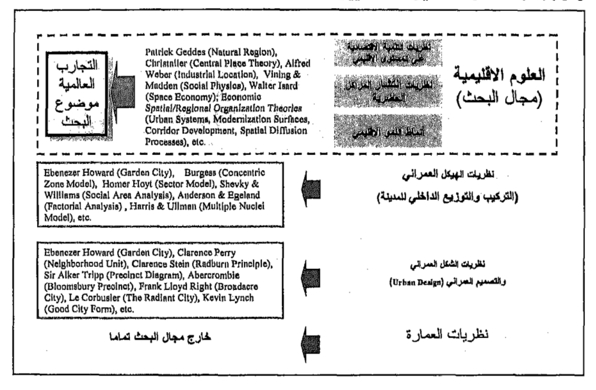
يمكن تصنيف نظريات التنمية الإقليمية إلى ثلاث فئات رئيسة، هي: نظريات انتشار المراكز الحضرية والعلاقة بينها وبين المنظومة أو الشبكة العمرانية من المستوطنات المحيطة بها والمتفاوتة الحجم والنشاط، والنظريات التي تركز على أنماط النمو الحضري على المستوى الإقليمي، ونظريات التنمية الاقتصادية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن البحث لا يدخل إلى نظريات الشكل والهيكل العمراني التركيبي الداخلي للمدن ذاتها (شكل 1).

العلوم الإقليمية – نظريات التنمية الاقتصادية الإقليمية:

وفي استعراض لتطور نظريات التنمية الاقتصادية وانعكاساتها الإقليمية، يفيد كل من (Scott & Storper, 2003) بأن النظرية الاقتصادية تتسم، بشكل عام، بمسار شائك منذ التوجه الاقتصادي السياسي الذي يعود للقرنين الثامن عشر والتاسع عشر، ومروراً بالمدرسة الألمانية أول القرن العشرين، بقيادة الاقتصادي شومبيتر في مؤلفه الذي صدر في عام 1912، وانتهاء بتفرعاتها خلال الفترة التي تلت الحرب

العالمية الثانية. وركزت الدراسات بعد الحرب مباشرة على أوضاع ما سمي آنذاك بدول العالم الثالث. واستهدفت دراسات التنمية، بشكل عام، ظاهرة الفقر المستمرة التي التصقت بالعديد من الأقاليم في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية.

ويتشبث المنظرون الاقتصاديون المحافظون المتشددون ("orthodox theorists") بوجهة نظر ترتكز على أهمية المحددات الاقتصادية ذات الأبعاد الوطنية والتحكم في حركة العملة (السيولة) والتمويل بوصفها محفزات للاستثمار، وتحرير السوق من القيود بشتى صورها، وحماية الحقوق الملكية العامة والخاصة من الاستغلال غير المشروع (property rights)، وأهمية الاستقرار السياسي، والاستثمار في التعليم وبث القيم الديمقراطية في الدول. وللمدرسة المحافظة تأثير كبير على مجريات التنمية الإقليمية في الدول النامية نظراً لتأثير الفكر التحرري الجديد (neoliberal) على صناعة سياسات الحكومة الأمريكية على قرارات المنظمات الاقتصادية العالمية وتوجهاتها خلال العقدين الماضيين (Stiglitz, 2002).



شكل (1): تدرج مستويات الدراسات الإقليمية (ميز موضوع البحث باللون الأصفر) بدءاً بسياسات التنمية الاقتصادية على المستوى الإقليمي ومروراً بنظريات الهيكل العمراني (الجغرافيين) وانتهاء بنظريات الشكل العمراني أو التصميم العمراني، التي تتناول الاعتبارات الجمالية والإنسانية عند تصميم وتخطيط المدينة وأجزائها.

المصدر: جمع المؤلف وتصنيفه.

ويفيد كل من سكوت وستوربر بأن الاقتصادات الإقليمية تشكل أنظمة متشابكة، ولكنها متكاملة من الموارد المتناثرة في الفراغ، وتساعد ظاهرة العولمة اليوم على تركيز هذه القوى الاقتصادية بشكل أكثر من ذي قبل، ومن ثم تزيد أهمية الاعتبارات الإقليمية في مسار التنمية، ليس في الدول المتقدمة اقتصادياً فحسب بل في أقل الدول تقدماً أيضاً، ويشيران إلى أن منظري التنمية عكفوا في الماضي على دراسة المحددات الاقتصادية الكبرى (macroeconomic) على المستوى الوطني والدولي دون النظر إلى أهمية البعد الإقليمي. ويؤكدان أن نظريات التنمية التقليدية في مجال العلاقة بين التحضر والتنمية الاقتصادية دأبت على اعتبار التحضر نتيجة أو محصلة للتنمية الاقتصادية وباعتبار أقل لما يحدثه التحضر على التنمية الاقتصادية. وبشكل عام، ينادیان بأن أي نظرية تنمية يجب أن تدرج في الاعتبار دور المدن والأقاليم على أنها عناصر رئيسة تؤدي دوراً مهماً في مسار التنمية الاقتصادية. ويؤثر هذا التوجه على مسار إعداد سياسات التنمية، وبشكل خاص مجال حفز التجمع الإيجابي (positive agglomeration)، وكذلك عند رغبة الحكومات البدء في عملية النمو في الأقاليم الفقيرة. ويشيران إلى إشكالات قد تعترض مجال إعداد سياسات التنمية نظراً لما تشكله العولمة من تهديد للتنمية الإقليمية المتعادلة بين الأقاليم ضمن الدولة الواحدة (Scott & Storper, 2003).

باختصار، يعاب على نظريات التنمية الاقتصادية الإقليمية عدم اعتبار الجوانب الجغرافية، على الرغم من أهمية التباين المكاني من حيث الموارد والعلاقات البينية بين المراكز الحضرية التي تشكل في حد ذاتها منظومة تؤدي دوراً في حفز التنمية وبنسب متفاوتة من تدخل الحكومات المركزية من خلال سياسات التنمية وآليات التنفيذ. ذلك النقص تناوله أخيراً اقتصاديون عكفوا على دراسة اقتصادات التجمع (agglomeration) وغيرها من العوامل الديناميكية الإقليمية، وينادي أولئك المنظرون بالاعتبار الكامل للإقليم بوصفه وحدة عضوية ضمن الواقع الاقتصادي. ومن ثم ينظرون إلى الأقاليم على أنها نقاط ارتكاز للنظام الاقتصادي، كما تنظر النظريات التقليدية وتتعامل مع محددات الاقتصاد الكلي (macroeconomics) من منشآت القطاع الخاص والقطاعات الاقتصادية الرئيسة والدول كوحدات اقتصادية. وإن وفقت نظريات التنمية الاقتصادية السائدة الموجهة إلى الدول الفقيرة، أحياناً، في إبراز أهمية العلاقة المتبادلة بين التنمية الصناعية والتحضر، فإنها تنظر إلى ذلك من خلال ظاهرة التحضر

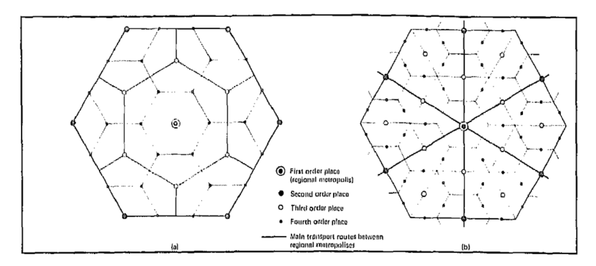
المضاعفة (hyperurbanization)، والآثار السلبية التي تنتج عن التكدس البشري ضمن أوضاع اقتصادية هزيلة (Ibrahim, 1987; Sobhi, 1987).

العلوم الإقليمية – انتشار المراكز الحضرية والعلاقة بينها:

تشير الدراسات إلى أن المفهوم الوظيفي للعلوم الإقليمية، غير المرتبط بموقع معين، تبلور عرفاً فيما يقرب من عام 1955. ولكن تسلسل الدراسات التي سبقت هذا التاريخ تعود إلى نظريات Alfred Weber التي ترجمت إلى اللغة الإنجليزية منذ عام 1929 (Friedmann & Weaver, 1980). وأطلق مصطلح الاقتصادات المكانية على العلاقات بين التنمية الاقتصادية والتخطيط الإقليمي، ونشير هنا إلى أهمية البعد الاقتصادي، الذي يؤكد التعامل مع تنمية الأقاليم بوصفه مساراً اجتماعياً أكثر منه تمريناً أو تطبيقاً فنياً بحتاً (Healey et al, 1997). ونالت الدراسات المكانية (location studies) دفعة قوية خلال عقدي الخمسينيات والستينيات. وقام كل من (Christaller) ولوش (Losch) قبل الحرب العالمية الثانية في ألمانيا وبلاندر وأوهلن (Plander & Ohlin) في السويد بعدد من الدراسات في المجال ذاته. وزاد من انتشار تلك الأعمال الرائدة طرحها باللغة الإنجليزية على يد إيدجر هوفر (Edgare Hoover) في إصدارات نشرت في عامي 1937 و1948[2].

أطلق كرستاللر نظرية المواقع المركزية (central place theory) على التوزيع المكاني للمدن الألمانية من حيث الأنشطة التجارية لأسواقها، ولاحظ في مؤلف نشره عام 1933 أن لكل منها نطاق خدمة ذا شكل أقرب ما يكون إلى المضلع السداسي تلتقي أضلاعه عند مدن يطلق عليها «مواقع مركزية» (الشكل 2). كما لاحظ وجود هرمية من المراكز الحضرية التجارية (marketing towns) المتدرجة، من حيث الحجم وعدد السكان، تنتشر في ملتقى أضلاعه مدن أكبر وذات أنشطة أكثر تخصصاً. وطور هذا التوجه كل من بيرري وجاريسون (Berry & Garrison)، ومن بعدهما لوش؛ ولكنه لم يذهب بعيداً عن فحوى النموذج الأساسي المتمثل في إمكانية استنباط نماذج رياضية لتوزيع المراكز الحضرية على المستوى الإقليمي (Abu-Lughod, 1991).

(2) أسماء المنظرين الذين لم يذكر لهم سنة النشر، لم تسرد أعمالهم في المراجع بل يرجع إليها في المصادر المشار إليها عند كل مقطع.



شكل (2): يوضح الشكل (a) تأثير قوى السوق على أنموذج كرستاللر للمراكز الحضرية، وهو ينطبق على المدن المعتمدة على التجارة بشكل رئيس، في حين يوضح الشكل (b) تأثر اقتصادات المراكز الحضرية بأنظمة النقل مما يتسبب في تفاوت أحجامها في تجاوب مع أنظمة المواصلات (النقل).

المصدر: Jordan & Rowntree, 1990.

ولكن نظرية كرستاللر تتناول المدن التي تتمحور اقتصاداتها على الأنشطة التجارية (tertiary activities)[(3)]؛ ومن ثم لا تنطبق على المدن المعتمدة على الصناعة. وتناول ألفرد وبر (Alfred Weber) التوزيع الجغرافي للمدن الصناعية، مشيراً إلى أنه، على افتراض تساوي جميع العوامل، فإن الموقع الأفضل للمدينة الصناعية هو الذي تبلغ فيه مجموع المسافات الحد الأدنى لتكلفة نقل المواد الداخلة في عمليات الإنتاج فيها، وكذلك أقل تكلفة لنقل المنتجات الصناعية إلى الأسواق لبيعها. ومن ثم تختلف أنماط توزيع المراكز الحضرية الصناعية عن المراكز الحضرية التجارية التي يؤدي قصر مسافة وصول المستهلكين إليها الدور الأكبر. وطور إسارد (Isard) تلك النظريات المكانية لتحديد مواقع مدن تحقق أدنى تكلفة وأقصر مسافة انتقال إليها. ومن ثم برزت إمكانية تغير محددات مواقع المدن مع اختلاف الوظائف الاقتصادية لها، ومن ذلك الأنشطة الخدمية والإدارية، وهو ما تسعى إليه مجالات الجغرافيا العمرانية (Abu-Lughod, 1991; Jordan & Rowntree, 1990).

(3) معظم المراكز الحضرية تندرج تحت صنف الأنشطة التجارية من الصنف الثالث (tertiary)، وهي الأنشطة الخدمية التي تيسر نقل السلع والمنتجات الصناعية إلى المستهلكين، كما تشمل الخدمات الطبية والتعليمية والمواصلات والاتصالات. وترمز الأنشطة «الأولية» (primary) إلى الصناعات المرتبطة باستغلال موارد الخام وما يرتبط بالأرض كالتعدين والزراعة والغابات. أما الأنشطة الثانوية (secondary) فيقصد بها الصناعة والتشييد.

وفي أمريكا تعد سنة 1943 نقطة تحول مهمة، تمثلت في إصدار دراسة ضخمة وشاملة «للمواقع الصناعية والموارد الوطنية» من قبل هيئة تخطيط الموارد الوطنية الأمريكية. ويعد التقرير نقطة الانطلاق لجهود حفز الصناعات في مناطق أو أقاليم محددة، ومن ثم توجيه مسار التنمية الاقتصادية، بدلاً من تركها لقوى العرض والطلب غير الموجهة، التي لم تحقق توزيعاً متعادلاً للاستثمار بين الأقاليم. وتتابعت الدراسات بعد الحرب، التي صنفها (Friedmann & Weaver, 1980) كالتالي:

- الدراسات التجريبية – الإحصائية.
- الدراسات التجريبية – السلوكية.
- دراسات المواقع الزراعية.
- تحليل الأنشطة الصناعية.
- التحليل العقلاني الاستنتاجي (inductively-rational).

وشهدت الفترة بين كتابات هوفر عام 1948 وإسارد عام 1956 عدداً كبيراً من المؤلفات التي جمعت المتداول من النظريات والدراسات في مجال المواقع. ولكن أعمال إسارد (1956) عدّت نقلة من وجهة النظر الاقتصادية التقليدية المقتصرة على الأبعاد الاقتصادية إلى مرحلة أكثر شمولية وتنوعاً في عدد المجالات العلمية الأخرى المكونة للعلوم الإقليمية. واقترح فايننج (Rutledge Vining) – الأستاذ بجامعة فرجينيا الأمريكية المتخصص في مجال النماذج الإحصائية السكانية – توجهاً في مجال السياسات لعلم التنمية الإقليمية تجاوز التعامل بشكل متدرج وجزئي إلى وضع سياسة المحددات الرئيسة (مثل تكلفة المواصلات)، في حين ركز كارل مادن (Carle Madden) على العلاقة بين المتغيرات الزمنية أو التحولات التاريخية (trends) وحجم المدن في الولايات المتحدة الأمريكية، وأظهرت نتائج دراساته تغيرات، على المدى الطويل، في أحجام المدن بسبب التنمية الاقتصادية. ولعل أقوى ما خرج به أن المدن لا تنمو في معزل عن غيرها من المدن المحيطة، بل إن نموها هو محصلة للمسافات بين المدن الأخرى المحيطة بها، وهو ما يطلق عليه نظام المدن. ومن بعده جاء برايان بيري (Brian J. Berry) من جامعة واشنطن بمدينة سياتل. وينتمي أولئك إلى المدرسة الإحصائية أو التوجه الإحصائي المشار إليه سابقاً.

ويستعرض (Douglass, 1998) أنموذجاً من التنمية الإقليمية للمناطق الريفية

للدول النامية، مقارناً بين فكرة بؤرة النمو (growth pole) وفكرة الشبكة الإقليمية ذات التجمع الاستيطاني (regional network cluster). قام دوجلاس بمقارنة تلك الفكرتين من حيث القطاع الاقتصادي الرئيس، وطبيعة التنظيم الفراغي للمستوطنات ضمن الإقليم، والعلاقات القائمة بين الريف والمدن، ونمط التخطيط، وطبيعة السياسات المتبعة.

العلوم الإقليمية – أنماط النمو الإقليمي:

يصنف فريدمان وويفر (Friedmann & Weaver, 1980)، دراسات الانتشار الحضري أو توزيع المراكز الحضرية والمستوطنات إلى أربع فئات، يطلقان على الأولى منها «الأنظمة العمرانية» (urban systems) التي تخصصت في تناثر المدن بناء على عدد السكان، ومن رواد هذا المجال الجغرافي المشهور برايان بري. وأخذ على هذا التوجه محدودية فائدته في مجالات وضع سياسات التنمية الحضرية والإقليمية. ويطلق على الفئة الثانية من دراسات توزيع المراكز الحضرية «الأسطح التقدمية» (modernization surfaces). وهي رسم علاقات مكانية على الخرائط عن طريق تحليل العوامل ومحتويات كل منها، وخلص الجغرافيون في هذا المجال إلى عزل مجاميع من المتغيرات والمعاملات وتسمية كل منها بأسماء تحليلية ترتبط بأهم السمات التي تشترك فيها، ويمكن تمثيلها عن طريق رسم خرائط تعكس تلك المتغيرات المشتركة. وهذه المنهجية، وإن نجحت في ترجمة تلك المتغيرات إلى معلومات خرائطية، فإنها لم تنجح في تفسير المسارات أو الكيفية التي أنتجتها، كما أخذ عليها الخروج بتوقعات مستقبلية بناء على معطيات الماضي، أي أن المستقبل هو مجرد رسم يمثل منحنى مستقيماً من معطيات الماضي دون اعتبار للمستجدات والمنعطفات المستقبلية.

ويشكل النوع الثالث من دراسات الانتشار الحضري ما يعرف بالتنمية عبر المحاور (corridor development)، وهي حالة خاصة من حالات الأسطح التقدمية تحت الصنف الثاني المشار إليه. وبشكل رئيس، يتخذ الانتشار الحضري تحت هذا الصنف نمطاً خطياً على طول محاور النقل أو أنظمة المواصلات، التي تجتذب الأنشطة الصناعية وغيرها من الأنشطة الإنتاجية. وبرع في هذا المجال Whebell وAllan Pred، وركزت أبحاث ويبل على المدن الكندية ذات التجمع المحوري الخطي، ونجح في استنباط نماذج أمكن الاستفادة منها في رسم سيناريوهات مستقبلية

للتنمية الحضرية على شبكات الطرق. ويحتل «مسار الانتشار الفراغي» (Spatial diffusion processes) الفئة الرابعة، بحسب تصنيف كل من فريدمان وويفر. ويبحث التوجه في إمكانات توسع الأنشطة الاقتصادية في المراكز الحضرية الرئيسة أو انتشارها إلى الأقاليم المتاخمة. وتقترح البحوث بهذا الصدد أن الانتشار يأخذ نمطاً متماثلاً ومنتظماً ويمكن التكهن به من خلال النماذج المستخلصة. وبرع الجغرافيون السويديون في تطوير هذا التوجه، كما أسهم كل من Tornqvist و Berry؛ وPred في استكمال النموذج، وخرج بيري بتصور ملخصه أن انتشار الأنشطة من المركز نحو الخارج يكون عن طريق مسار انتشاري فراغي هرمي من مراكز المدن عبر الهرمية العمرانية، وبالوتيرة نفسها من المراكز الحضرية إلى المستوطنات الواقعة ضمن نطاق الأنشطة المتبادلة بينها (المستوى الإقليمي)، وبشكل موج البحر. وإن بدا هناك جانب منطقي بين النمو العمراني ونمط انتشار الأنشطة العمرانية، فإن حصيلة دراسات الانتشار الفراغي لم تؤد إلى تطبيقات مفيدة في مجالات السياسة العامة (Friedmann & Weaver, 1980).

تجارب عالمية في مجال التخطيط الإقليمي الوطني

الدول المتقدمة:

تستهدف عمليات التخطيط الفراغي الاستراتيجي المستوى الإقليمي والعمراني للمدينة، والأحياء السكنية، والمستوطنات الريفية، حيث يعمل نظام التخطيط على تنسيق مشاريع التنمية ضمن المساحة الجغرافية (الإقليم). فتوزع الأنشطة والوظائف العمرانية من أحياء سكنية وخدمات عمرانية بما يحقق الأداء الأمثل لمواقع الاستثمار. ويصنف الباحثون مجال التخطيط الفراغي إلى توجهين؛ الأول يعنى بالتصميم الفيزيقي (physical design) وعلم أشكال وتكوين المدن. وهو توجه تكون على أيدي المعماريين والمهندسين وتبعهم لاحقاً الجغرافيون ومحللو الأقاليم أو علماؤهم، حيث سعوا إلى إيجاد ترابط وظيفي تحكمه شبكة عمرانية من المدن والمستوطنات. ومن الأوائل في ذلك، على سبيل المثال، إبنزر هاورد ونظرية المدينة الحديقية التي لم تزل مبادئها تجد اهتماماً واسعاً بين المفكرين حتى يومنا هذا. ويتمثل التوجه الآخر في مسارات التخطيط العقلاني (rational planning processes)، الذي يتمحور حول تقنيات تحديد الأهداف والغايات، وإجراء الدراسات التحليلية المركزة، ووضع بدائل استراتيجية وتقويمها ومراقبة تطبيقها. وكلا

التوجهين يولي الخطة الفراغية (spatial plan) دوراً مهماً في ترجمة التوزيع الفراغي للأنشطة العمرانية ضمن الإقليم (Healey, 1997)[4].

وتواجه التنمية العمرانية والإقليمية في الدول المتقدمة مشكلتين. إحداهما، تتمثل في وجود تفاوت بين مستوى التنمية بين الأقاليم النشطة والأقاليم المتدهورة أو غير النشطة اقتصادياً. والثانية تتمثل في المدن الكبرى المترامية الأطراف، وما يصحب ذلك من ظاهرة اللامركزية في الشكل العمراني والوظائف الحضرية فيها. على سبيل المثال، واجهت هاتان القضيتان السياسة العمرانية والإقليمية في كل من فرنسا وبريطانيا. وطور المخططون البريطانيون والفرنسيون سياسات متقاربة في المضمون والأهداف لمعالجة التنمية غير المتجانسة بين الأقاليم في كل من البلدين، على الرغم من اتساع البون بينهما فيما يتعلق بالاستراتيجيات العمرانية عموماً. ففي حالة بريطانيا، يرى المخططون أن المدن البريطانية تعاني كبر مساحتها وارتفاع عدد سكانها، وتبعاً تستهدف سياساتها العمرانية الإبطاء من سرعة نمو المدن وتغيير أنماط نموها. بينما في فرنسا، يرى الفرنسيون أن مشكلتهم تكمن في قلة عدد المدن الكبيرة، التي لو وجد تدرج في أحجامها بشكل أفضل لعمل ذلك على تقليل الهجرة إلى باريس العملاقة التي تهيمن على شبكة عمرانية، من مدن تقل عنها في عدد السكان بنسبة كبيرة (Rodwin, 1970).

بريطانيا:

اتضحت ملامح السياسة العمرانية الإقليمية في بريطانيا في الفترة التي سبقت الحرب العالمية الثانية والفترة القصيرة بعدها. وتأثرت تلك السياسة بحركتين رئيستين تعودان إلى القرن التاسع عشر. ركزت إحدى الحركتين الإصلاحيتين على ظروف العمل المتردية إبان الثورة الصناعية، وتطورت تدريجياً إلى اهتمام مجتمعي وفكري عارم بعدد من القضايا المهمة، من بينها المخاطر الاجتماعية التي أفرزها المجتمع الصناعي، فقد كان من بين تلك القضايا، البطالة «الهيكلية» في الأقاليم المتدهورة، بفعل التغير التقني في مجرى الصناعة، حيث أدت مكننة الزراعة إلى تقليل الاعتماد على اليد العاملة في الأقاليم الزراعية لتطلق

(4) يطلق على الخطط الفراغية تسميات أخرى، مثل خطة التنمية (development plan)، والخطة الهيكلية العمرانية (urban structure plan)، وخطة استعمالات الأراضي الشاملة (comprehensive land-use plan)، وفي اللغة الفرنسية (schema directueur)، والألمانية (strucktuurplan).

موجات من الهجرة إلى الحواضر الصناعية التي بدورها لم تفتر عن طلب المزيد من اليد العاملة الرخيصة لتملأ بها المصانع التي لم تكن تتوافر فيها بيئة العمل السليمة، اللهم إلا لتلقي بالعمالة الفقيرة في أحياء المدينة المتردية وتحت سمائها المظلمة وبين أزقتها الممتلئة بالأوحال ومياه المجاري المفتوحة. وركزت الحركة الأخرى على ظروف المدينة الصناعية، التي ترتب عليها رغبة اجتماعية وفكرية متقدة تجاه بناء مدن ذات بيئة عمرانية جذابة، ينعم فيها السكان بالأمن والصحة وبأكبر قدر من المحافظة على الخصائص الطبيعية، وفوق ذلك كله تشيد وتزود إدارتها بأفضل معدلات الكفاءة، تخطيطاً وتجهيزاً وإدارة وتشغيلاً.

لقد كانت هاتان الحركتان الإصلاحيتان ردة فعل للتغييرات الاقتصادية في المدن البريطانية منذ منتصف القرن التاسع عشر؛ فقد هاجرت أعداد كبيرة من سكان الريف إلى المدن الصغيرة القريبة، وبعدها إلى الحواضر العمرانية الكبيرة. وفي ذلك التغير السكاني برز الجنوب مركزاً مسيطراً على مستوى التجارة والصناعة الخفيفة ومركزاً مالياً إضافة إلى نموه بوصفه معقلاً لصناعة القرارات السياسية والاقتصادية، وتبعاً أصبح القطر الشمالي مركزاً للصناعات الثقيلة. وبينما تمتعت المراكز العمرانية بدرجات متفاوتة من النمو المستمر، فإن الجنوب تمتع بمعدلات نمو أكثر سرعة. واتسمت الأنشطة الاقتصادية الجديدة آنذاك بالصناعات المتنقلة، متمثلة في الأنشطة التجارية وصناعة الخدمات والصناعات ذات الطلب المرتفع، وترتب على ذلك تدهور كبير في عدد من الأقاليم وتركز أكبر في سوق العمل في الجنوب. ومع ولادة القرن العشرين، عانت الأقاليم الشمالية نقصاً في عدد السكان؛ ففي عام 1801م عاش في مدينة لندن وفي عدد من المقاطعات القريبة سدس عدد سكان بريطانيا، وفي عام 1861م، استحوذت مدينة لندن على خمس عدد سكان بريطانيا، ليصل ذلك الرقم إلى ربع عدد السكان في عام 1961م[(5)].

وخلال عقد الثلاثينيات من القرن العشرين الميلادي، تعرضت الأقاليم الشمالية في بريطانيا لأزمات اقتصادية تمثلت في ارتفاع شديد في معدلات البطالة. مما نتج منه هجرة سكانية كبيرة أوقفت الزيادة السكنية على مستوى الإقليم مما

(5) يلاحظ أن وضع لندن يشابه وضع كثير من العواصم في الدول النامية من حيث الاستئثار بنسبة كبيرة من عدد السكان، ومن بينها مدينتا القاهرة ودمشق، ونجد أن الرياض عاصمة المملكة العربية السعودية اليوم، يبلغ عدد قاطنيها ربع – خمس عدد سكان المملكة.

أنذر بمستقبل غير مشرق. وأدرك صناع القرار أنه إذا لم يتخذ قرار جذري عاجل فإن الجنوب سينمو على حساب تدهور الشمال حتى نهاية القرن المنصرم. ودفعت تلك القضايا التنموية الوطنية الحكومات المنتخبة المتعاقبة منذ عقد الأربعينيات من القرن الماضي إلى إدراج قضية التنمية الإقليمية قضية مهمة ضمن جدول أعمالها لكسب أصوات الناخبين. وعكست السياسات المقترحة لعلاج التفاوت في معدلات التنمية ثلاث غايات؛ كانت **الغاية الأولى**، الحد من الزيادة السكانية وفرص العمل في لندن وغيرها من المحافظات الجنوبية. وتمثلت **الغاية الثانية** في زيادة مستوى النشاط الاقتصادي في الأقاليم الشمالية، و**الثالثة** استهدفت تغيير «شكل» النمو في المناطق الحضرية الكبرى، وبشكل خاص مدينة لندن وبقية المحافظات الجنوبية[(6)]. لقد كان الافتراض من خلال تلك الغايات، وبالطبع في حالة نجاحها، الحد من سلبيات التكدس البشري في الحواضر الجاذبة للسكان، وتقليل الهجرة ومعدلات البطالة في الأقاليم التي تعاني ركوداً اقتصادياً. ومن ناحية أخرى، كان يؤمل من تفعيل تلك السياسات حفز الناتج الوطني والتنمية الإقليمية في الأقاليم المتدهورة و«عقلنة» (rationalize) النمو العمراني والتنمية بشكل عام. ويقصد «بالعقلنة» هنا إخضاع عمليات التنمية والتشكل العمراني الناتج لمسارات تحكمها أهداف مسبقة الصياغة تستهدف تحقيق السيطرة من خلال سياسة عمرانية ممحصة من الناحية العلمية والفنية والتطبيقية، وخاضعة لمسار سياسي رسمي، تسوغ من خلاله الأولويات الاجتماعية لتوقيع المصادر التي تخضع لمعايير تفاضلية محكمة تضم عدداً من المعايير الاجتماعية والوطنية (فيصل المبارك، 2001 ب).

واستنبط الساسة العمرانيون في بريطانيا عدداً من الآليات لترجمة تلك السياسات إلى واقع؛ تمثلت إحداها، التي جاء بها المخططون العمرانيون، في الحد من مساحة المناطق الحضرية (metropolitan)، وبشكل خاص مدينة لندن، عن طريق الكثافات السكانية في وسط المدينة. وإحاطة المنطقة الحضرية بحزام (نطاق) أخضر يحدد توسعها المستمر، وأخيراً من خلال بناء عدد من المستوطنات المستقلة إدارياً ووظيفياً في نطاق متفرق خارج النطاق الأخضر. وتمثل حل آخر

(6) كان من بين الأهداف المهمة أيضاً الاستفادة من السياسة الأمنية والعسكرية لحفز التنمية، ولكن تلك الغاية قلت أهميتها مع التطور التقني الهائل في مجال الاتصالات والتقدم الإداري والتنظيمي الذي قلل من عنصر المكان.

تقدم به المخططون الاقتصاديون، في تقييد قيام مصانع ضمن إقليم مدينة لندن وتقديم الإعانات وغيرها من الحوافز المباشرة وغير المباشرة للشركات والمؤسسات التي ترغب في إقامة أنشطة صناعية وتجارية خارج المناطق الحضرية المستهدفة.

ومنذ الستينيات، طوّر عدد آخر من الآليات التي قصد بها ترجمة السياسات إلى واقع ملموس؛ ففي عام 1963 أسست حكومة المحافظين «هيئة مواقع المكاتب»، التي نيطت بها مهمة تشجيع المؤسسات ومساعدة نقلها من المناطق المكتظة إلى مراكز حضرية طرفية. وإضافة إلى ذلك، تبنت الحكومة بناء مستوطنات جديدة (علماً بأنه بدئ في تشييد الـ 15 مدينة الأولى منها في الفترة بعد الحرب العالمية الثانية من 1946–1952)، وبشكل رئيس استعداداً للتنمية العمرانية المتوقعة للمناطق العمرانية التي أهملت سابقاً. وتبنيت تلك السياسة بشكل أكثر حدة من قبل حكومة العمال التالية.

ثم أدركت الحكومة البريطانية أن المصلحة الوطنية تكمن في الحد من التكدس البشري في مدينة لندن بصورة خاصة، وذلك بتوفير المزيد من الحوافز التي ستؤتي ثمارها ولو بعد حين. وتركزت وسائل التشجيع بعد الحرب العالمية الثانية، في تأجير المصانع التي كانت تمتلكها الحكومة بمعدل سعر تأجير يصل إلى نصف السعر الاقتصادي، وكذلك توفير قروض بسعر فائدة ثابت بحسب سعر السوق. وفي عام 1963م أحدث تغيير عن الآليات السابقة تمثل في توفير مساعدات مالية متناقصة ومنح قياسية تغطي جزءاً من تكلفة المباني والآلات. وكان المقصود هو تقليل تكلفة نسبة رأس المال في المناطق المستهدفة بالتنمية إلى ما نسبته 75% من تكلفة رأس المال مقارنة بـ 50% في بقية بريطانيا، وتقليل نسبة رأس المال المخصصة للسنة الأولى من قبل الشركات إلى 50% مقارنة بـ 80% ببقية الشركات العاملة في مناطق نشطة اقتصادياً. ولكن ذلك وحده لم يكن كافياً ليحفز الشركات إلى اتخاذ قرار الانتقال بشكل اقتصادي إلى مناطق ترغبها الحكومة؛ حيث لم تكن نسبة التكلفة المقدمة من الدولة تكفي لتغطية معامل المخاطرة وغيرها من التكاليف من جراء عملية الانتقال؛ فالشركات التي رغبت في الاستفادة من تلك الحوافز، كان عليها أن تدرج في تكاليفها تكلفة الانتقال المرتفعة خصوصاً في السنوات الثلاث أو الأربع الأولى من بدء نشاطها بعد الانتقال، وإذا تزامن ذلك مع أرباح منخفضة خلال السنة الأولى، فإن فاعلية الدعم لم تشكل حافزاً مشجعاً لتلك الشركات.

وعندما تولت حكومة العمال مقاليد الحكم عام 1964م، اتخذت عدداً من الخطوات الرامية إلى السيطرة على نمو المكاتب في لندن، وأنشأت قسماً متخصصاً بالشؤون الاقتصادية، وبدأت في إعداد خطة اقتصادية وطنية. كما قررت تجربة إدراج مجالس التخطيط الاقتصادي على مستوى الأقاليم التي شكلها ذوو الخبرة الطويلة من موظفي الجهات الحكومية الرئيسية في تلك المناطق. ومن أجل إيجاد تمثيل وجهات النظر المختلفة للسلطات المحلية، والجامعات وقطاع الصناعة والتجارة، واتحادات العمال، وغيرها من ذوي الاهتمامات على مستوى تلك الأقاليم، قامت الحكومة بتأسيس مجالس لتخطيط اقتصاد الأقاليم. يلاحظ أن تلك الجهود على مستوى الحكومة المركزية لم تغفل الاهتمامات المحلية على مستوى الأقاليم، بل شجعت قيام مجالس يقوم عليها سكان الإقليم أنفسهم بدلاً من الاستمرار في فرض سياسات من قبل المركز (فيصل المبارك، 2001 ب).

خلال تلك الفترة من 1962 حتى 1965 أصدر مسؤولو الدولة عدداً كبيراً من التقارير تضمنت معلومات إحصائية، كانت بمنزلة مكاشفة لفاعلية تلك الأفكار متناولة إياها بالتمحيص والتقويم، طارحة التجربة للمناقشة المفتوحة. وفي مسعى المهتمين بالبحث عن الأفكار المبتكرة، أفادت تلك التقارير الواقعية والمنطقية من أفكار الحكومات المحلية مستقبل صناعة قرارات التنمية على المستوى الوطني والمحلي. وتجاوزت في فائدتها خطط التنمية الخمسية التي تقوم على إعدادها المقاطعات الرئيسة، والتي يعود الفضل في البدء بتطبيق فكرتها إلى عام 1947م؛ فقد تضمنت الخطط الخمسية عدداً كبيراً من الافتراضات الخاطئة حول الزيادة السكانية وعن معدلات امتلاك السيارة والمعايير الاجتماعية، وفوق ذلك كله عيب على الخطط الخمسية تقادم أساليبها والمعلومات التي اعتمدت عليها عند التنفيذ، واتسمت بضيق الأفق وقصر منظور القائمين عليها. وحاولت التقارير الإقليمية التي صدرت عن «الوايتهول» تصحيح تلك العيوب، وتبنت عدداً كبيراً من التقارير الإقليمية شارك في إعدادها المجالس الإقليمية المحلية منذ سنة 1965م (Rodwin, 1970: 276).

على سبيل المثال، طرحت تقارير الإقليم الجنوب الشرقي عدداً من استراتيجيات التنمية للإقليم ومدينة لندن، بناء على تقديرات متحفظة لزيادة عدد السكان الطبيعية دون توقع هجرة من خارج المناطق العمرانية. وتمثل أحد اقتراحات المجلس الاقتصادي للإقليم الجنوبي الشرقي في تعيين مدن إقليمية جديدة ترتبط بالعاصمة عن طريق «محاور تنمية» عبر شبكة الطرق وسكك الحديد. ونشرت تلك

المدن وراء الحزام الأخضر المحيط بمدينة لندن الضخمة وبمسافة تبعد عنها بين 60 و80 ميلاً. ويعود السبب بشكل رئيس في ذلك إلى عداء سكان المقاطعات المجاورة لتلك الفكرة. بينما فضل عدد آخر من المقترحات تنمية شريطية عبر الحزام الأخضر انطلاقاً من الاعتقاد بأنه ينبغي أن تستفيد التنمية العمرانية من سهولة الوصول التي يحققها الاستثمار في مجال شبكة المواصلات.

وفي أقل الأقاليم نشاطاً طالبت التقارير بتشجيع تنمية أنوية أو أقطاب الاستيطان بوصفها إحدى وسائل تحديث الحواضر ذات النشاط الأقل والعمل على الحد من تركزها العمراني عن طريق اللامركزية المكانية والإدارية، بدلاً من تنمية الأقاليم الفقيرة أو التخلص من البطالة بطريقة مباشرة. لقد كان هناك اعتقاد سائد بأن التركيز على مناطق قليلة ضمن الإقليم الواحد تتوافر فيها فرص التنمية أسهل تقبلاً من الناحية السياسية، وأكثر فاعلية من الناحية التطبيقية الفنية، وأفضل من بعثرة الجهود على كامل الإقليم؛ أي أن تصنيف المناطق المرشحة للتنمية بحسب أولوية بناء على معايير محسوبة ومعللة فنياً يسهل تقبلها من وجهة النظر السياسية القائمة. في تلك الأقطاب يمكن تركيز نسبة كبيرة من الدعم الاقتصادي والخبرة الفنية، وتوفير شبكات المرافق التحتية وغيرها من الخدمات المساندة اللازمة لتوسيع القاعدة والأنشطة الاقتصادية، ومن ثم جذب فئات المهاجرين الذين كانوا سيهاجرون إلى الجنوب بحثاً عن فرص العمل.

ولكن تلك الخطط والأفكار وما دعمها من تشريعات، عانت بعض المشكلات بطبيعة الحال، فيؤخذ على تلك الدراسات الإقليمية أنها أعدت في معزل عن الخطة الاقتصادية الوطنية. ولكن الخطة الوطنية أيضاً قد لا تخلو من الأخطاء، كما أن تلك الخطط الإقليمية عانت قصوراً في عدد من الجوانب؛ فقد اعتمدت على معلومات اقتصادية ناقصة وضعيفة، ولم يكن هناك منهجية محددة ومتفق عليها في تدوين المعلومات تسهل من مقارنتها، كما أن العلاقات الإقليمية بشكل عام كانت غير مشجعة لتبادل المعلومات أو التنسيق فيما بينها، وكانت الدراسات الاجتماعية على درجة من الضعف لا يمكن الاعتماد عليها، وعلى درجة كبيرة من التعميم. وكان من المتوقع، بطبيعة الحال، أن تؤدي تلك المشكلات في مصداقية المعلومات إلى رغبة قوية لعلاجها في المستقبل.

وعلى صعيد سياسة تشجيع اختيار مواقع واعدة لأنشطة صناعية ناجحة،

تصدرت شكاوى الشركات عدم الجدوى في معادلة تهالك رأس المال المعمول بها آنذاك؛ نظراً لأنها تتطلب أن تربح الشركات قبل أن تتقدم بطلب الدعم. وساد اعتقاد بديل ينادي بتوفير الدعم للشركات الجديدة والصغيرة للنشوء في مناطق تنمية نشطة، ومن ثم تشجيعها على فتح فروع لها في تلك المناطق عن طريق توفير دعم لتكلفة التأسيس والنمو المرتفعة نسبياً، لفروعها التي تنشرها في مواقع بعيدة عن مقر أعمالها الرئيسي. ولاقت تلك الفكرة نجاحاً في احتمالات استمرار نشاط تلك المصانع في مناطق التنمية المرشحة، يؤكد ذلك انخفاض عدد المصانع المرخصة لمدينة لندن والإقليم الجنوبي إلى النصف للفترة بين عامي 1961 و1964م، في حين تضاعف عددها في مناطق التنمية بقدر الثلثين.

وعلى الرغم من نجاح فاعلية سياسة التناقص أو التهالك المجاني (free depreciation)، فإن حكومة العمال قررت تضييق الشروط بشكل يسمح بتحوير نظام الحوافز على المستويين الوطني وفي الأقاليم ذات النشاط الأقل من الناحية الاقتصادية. وفي يوليو من عام 1956، وفي الفترة نفسها التي ضيقت الحكومة خلالها من شروطها بهدف الحد من الاستثمار، وبهدف الحد من النزيف في ميزان التوازن الخارجي، اشترطت الحكومة الحصول على تراخيص لجميع المباني الصناعية الجديدة التي تزيد مساحتها على ألف قدم مربع أو طلبات التوسع ذات المساحة المماثلة (لاحقاً زيدت المساحة المشروطة إلى 3,000 قدم مربع) وفي لندن، والجنوب الشرقي، وإقليم «ألمدلاندز»، والإقليم الشرقي، وهي التي شكلت المناطق المستهدفة من قبل المهاجرين من المناطق الأقل نشاطاً اقتصادياً. وفي عام زادت الحكومة ثلاثة من الإجراءات الأخرى. ومن أجل زيادة الاستثمار، لجأت الحكومة إلى تغيير سياستها التحفيزية بما يحقق تحديثاً للمنشآت الصناعية ورفع الصادرات البريطانية وبشكل مركز على صناعات معينة ولعدد من الأقاليم ذات الأولوية. وتضمنت آليات التنفيذ ما يأتي: (1) الاستبدال بالدعم المخصص لهلاك رأس المال منحاً مباشرة. (2) حصر الدعم الاستثماري الصناعي على تأسيس المصانع الجديدة وشراء الآلات الحديثة (وذلك لرفع الكفاءة الإنتاجية) وفي مجال الصناعات الاستخراجية (extractive). (3) مضاعفة المساعدات للاستثمار في شراء المعدات وتأسيس المصانع الجديدة في المناطق المستهدفة. وتمثلت سياسة أخرى تعرف «بالاشتراط الضريبي الوظيفي» في فرض نسبة ضريبية على الدخل بشكل عام، واستثنت فرص العمل في الصناعات المستهدفة والسياحة في الأقاليم المستهدفة لحفز تنمتيها. وتمثل

إجراء ثالث في التعجيل بنتائج تلك السياسات وذلك بتشجيع الصناعات المعتمدة على اليد العاملة بدلاً من تلك المعتمدة على الإنتاج الآلي المركز. وطبق نظام في منتصف عام 1967م لمدة سبع سنوات، تحصل المنشآت الخاصة بموجبه على دعم حكومي يمثل ما نسبته 5-10% من مرتبات العاملين في مجال الصناعة.

ونتج عن تلك السياسات الإعجاب والتقدير في المجتمع البريطاني، كما أثارت عدداً من الإسهامات العلمية والفكرية والصحفية المؤيدة والناقدة. فنادى البعض بتوسعة دائرة الدعم لتشمل معالجة البنية التحتية والمرافق، وبشكل خاص قطاع الإسكان، وتوفير قدر أكبر من المساعدات للصناعات النامية وتطويع أساليب التخطيط العمراني والوطني بشكل أفضل في مجال توزيع الصناعات الجديدة جغرافياً بما يحقق أفضل أداء إنتاجي ممكن لها. وسر البعض الآخر بالنتائج الإيجابية لتلك السياسات لما حققته من تسهيل عملية تقويم نتائج المساعدات بشكل أفضل من ذي قبل. وبشكل خاص، رأى البعض أن السياسات ربطت بشكل جيد بين استحقاق الدعم الحكومي واستمرار بقاء المصانع في المناطق المستهدفة خلال فترة التأسيس. وادعى البعض بأن تكلفة سياسة «القروض الاستثمارية» أقل من تكلفة سياسات «منح الاستثمار» السابقة. فقد صرح ناطق رسمي باسم الحكومة بأن المساعدات تحت تلك السياسة وفرت على الدولة ما مجموعه 300 مليون جنيه استرليني (830 مليون دولار أمريكي)؛ وبأن المساعدات الإقليمية في مجال رواتب العمال لم يتوقع أن تتجاوز مائة مليون جنيه إسترليني آنذاك.

وعلقت صحيفة التايمز اللندنية[7] في مقال ناقد للسياسة قائلة بأن توسعة المناطق المستهدفة لمقاطعات جغرافية كبيرة من شأنها أن تقلل من فاعلية الغرض الأساسي بحصر التنمية في «نقاط تنمية»، وهي التركزات المكانية التي رشحت بناء على معايير، مثل الحماس الاستثماري المحلي والحيوية. والتقرير الصحفي، وإن

(7) صحيفة التايمز اللندنية «مناطق التنمية» (1 فبراير 1996)، ص 11. قارن ذلك بتركيز الصحافة في الدول النامية ومنها كثير من الدول العربية على «المنجزات» بل طباعة التقارير نصاً كما وردت من الوزارات والمصالح الحكومية، وتسخير الصحافة لنقل تصاريح الناطقين بوجهة نظر المسؤولين حرفياً دون تعريضها للنقد الهادف المستند إلى التقويم العلمي بما يستهدف تبصير صانعي القرار بالصورة الحقيقية عن طريق التحليل الموضوعي بما يحقق المصلحة الوطنية. انظر: فيصل عبدالعزيز المبارك «صناعتنا الوطنية: خسارة وحاجز أمام السعودة». مجلة **اليمامة**، عدد 1401 (25 ذو القعدة 1416هـ): 42-44.

أشار إلى إمكانية فشل فائدة السياسات أو تقليلها، فإن ذلك لم يكن بالضرورة صحيحاً. فقد غيرت سياسة مناطق التنمية لأنها ركزت على البطالة بشكل مباشر بدلاً من التركيز على التنمية بشكل شمولي، ونظراً لكونها استهدفت قيام صناعات في مناطق متناثرة وصغيرة بدلاً من أن تكون مرتبطة باستراتيجية عامة تستهدف تنمية على مستوى الإقليم. فالتعريف الجديد «لمناطق التنمية» يجعل حدود المناطق المستهدفة أكثر اتساعاً من تعريف «مراكز النمو». ومن ناحية أخرى، تتضمن السياسة الجديدة أو التعاريف منعاً للتركيز على نقاط التنمية في السياسة الجديدة، بل على النقيض من ذلك تضمنت عدداً من الخيارات للمستثمرين، كما تميزت السياسة بجاذبيتها على الصعيد السياسي.

ومهما تعددت التحليلات، فإن السياسات التي عمل بها حتى تاريخه، تمتعت، فيما يبدو، بدرجة من النجاح؛ فمنذ عام 1966م لم تعان المناطق المستهدفة معدلات بطالة كبيرة أو معدلات لا تختلف عن الأقاليم الجنوبية وإقليم المدلاندز، وكانت المرة الأولى التي حققت الأقاليم الشمالية معدلات مقاربة للجنوب البريطاني. ومن ناحية أخرى، أثار النجاح النسبي لتلك الجهود رد فعل مفاده أن تطبيق تلك السياسات نتج منه تدهور تدريجي في المناطق الواقعة بين الجنوب المزدهر ومناطق التنمية أطلق عليها تمييزاً «المناطق الرمادية».

وتمثل انتقاد حقيقي آخر، في أن المقترحات الحفزية المطروحة لمنطقة الجنوب الشرقي في حال الموافقة عليها ولو من حيث المضمون، وقد تؤدي إلى إضعاف التأثيرات الإيجابية في الأقاليم الراكدة، ومن ثم تزيد من حدة الهجرة إلى الجنوب الشرقي. وتضمنت المقترحات استثمارات ضخمة في المرافق والبنية التحتية لمواجهة زيادة سكانية متوقعة تبلغ ستة ملايين نسمة بحلول سنة 2000 ميلادية، إضافة إلى عدد السكان آنذاك. علماً بأن الإقليم، الذي شكل عدد سكانه آنذاك خمسي عدد سكان بريطانيا، استحوذ على نصف الزيادة في عدد الوظائف الجديدة على مستوى بريطانيا قاطبة.

وعلى الرغم من جيل كامل من التجارب وبنتائج متضاربة، فإن سعي الساسة في بريطانيا ما زال قائماً؛ وما زال هناك اتفاق سياسي على الأهداف على الرغم من الاختلاف على بعض وسائل تحقيقها. وتجدر الإشارة هنا إلى تأثر القرار السياسي في المجتمعات الديمقراطية بأصوات الناخبين، مما يجعل مسار صناعة القرار

ديمقراطياً، ومن ثم يحد من قرار السلطة الفردية أو الفئة في مركز القوة. ومن المعروف أن المرشحين أو ممثلي الأقاليم، في سعيهم لكسب أكبر عدد من الأصوات، يقدمون على تبني برامج تطوير تلبي رغبات الناخبين. ومن المدهش أن استمرار العمل بتلك السياسات يبدو أكثر احتمالاً من ذي قبل، ليس بسبب الاتفاق على الأهداف أو بسبب تطوير وسائل تنفيذ أفضل يوماً بعد الآخر، بل لوجود قضايا جديدة أكثر خطورة في الأفق؛ فمسألة التطور التقني في مجال المواصلات والاتصالات ستقلل من أهمية عامل المسافة وتباعد الأقاليم، ومن ثم علاقة المسافة بالتكلفة؛ فالمنشآت الخاصة بحاستها الفطرية في اقتناص فرص الاستثمار تتميز بالسرعة في تحوير المدخلات الإنتاجية وتطويع آخر مبتكرات الإنتاج وفي اقتناص فرص التسويق بمعدلات تفوق رد فعل الجهات السياسية. وبالفعل، بدأ تأثير التطور التقني يتضح جلياً في إقليمي سكوتلاندا وديفون في الشمال، وقد يتحول تركيز السياسات (البطيء بشكل عام) إلى الحد من التنمية في الشمال بدلاً من تشجيعه، ولكن بعد أن تذهب مصادر مالية استقطعت من مقدرات أقاليم أخرى بجهود وطنية في غير مكانها للفترة التي تتضح فيها الإحصائيات. كما أثيرت أسئلة حول أهمية المحافظة على الأراضي العذراء، وبشكل خاص تلك التي تمتعت بخصائص طبيعية وذات أهمية بيئية نظرت إليها المراكز الحضرية في الأقاليم البريطانية، أينما كانت على أنها مواقع صالحة للتوسع السكاني.

ومن المؤكد أن بريطانيا أعرضت عن سياساتها الإقليمية المعتمدة على توزيع الصناعة آلية لتحقيق التنمية المتعادلة بين الأقاليم، بل إنها تبنت توجهات معاكسة، اتسمت بإيجاد فرص عمل بدلاً من العكس، ومن ثم شجعت بقاء السكان في الأقاليم المهددة بالتدهور (Hall, 2002). ومع كل هذه الجهود فإن التفاوت في مستوى التنمية بين الأقاليم البريطانية ازداد خلال العشرين سنة الماضية بدلاً من التقلص، حيث انتقل الوضع من فترة «العصر الذهبي» (1950–1973) إلى ما يعرف «بالتباطؤ العظيم» الممتدة حتى اليوم (Mackay, 2003). ويعول في ذلك على تكريس الجهود والموارد لعلاج نمو مدينة لندن، وهو الأمر الذي ميزها من بين غيرها من الأقاليم، وتراجع الحماس في التأثير على مواقع الصناعات، وتوافر الأيدي العاملة المؤهلة قريبة من المواقع التي يراد دعمها، وتفاوت الأجور بين الأقاليم.

فرنسا:

تاريخياً، اتسمت فرنسا بالمركزية الشديدة لأكثر من مئتي سنة؛ فهي مقسمة

إلى 90 منطقة، و36.700 مجموعة – وهي وحدات إدارية صغيرة يقوم عليها مجلس وأمين مدينة، ويزيد عدد الوحدات الإدارية المستقلة بمقدار الثلث على مجمل الوحدات المماثلة في الولايات المتحدة الأمريكية، على الرغم من مساحة فرنسا التي تعادل أربعة أخماس مساحة ولاية تكساس الأمريكية. وفي عام 1959–1960 أقدمت فرنسا على تقسيم مساحتها إلى 21 إقليماً أو منطقة، يتكون كل منها من 2–8 أقسام أو مناطق إدارية. وتمول الحكومة المركزية شتى الوظائف التنموية ضمن تلك المناطق من خلال ما تجمعه من ضرائب تصل إلى 90% – عدا إقليم باريس الذي تقل نسبته عن ذلك. كما سيتم تفصيله أدناه، تتلخص أهداف التخطيط الإقليمي في فرنسا في «الحد من التفاوت الإقليمي، من خلال السيطرة على التنمية المركزة حول باريس، وتنمية الإقليمين الغربي والجنوبي، وإعادة إحياء وحفز التنمية الصناعية في الأقاليم الهزيلة» (Branch, 1988; 182).

تختلف فرنسا عن بريطانيا من حيث العوامل التاريخية التي أدت دوراً في تشكيل مناخ التنمية الإقليمية فيها خلال الفترة التي سبقت بقرن ونصف الحرب العالمية الثانية. من بين تلك العوامل النمو التدريجي المدهش في معدلات النمو الصناعي والعمراني والزيادة السكانية خلال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين. لقد تمتعت فرنسا بمعدلات لم تشهدها غيرها من الدول المتقدمة اقتصادياً. ويتمثل الاختلاف الآخر للتجربة الفرنسية في سيطرة مدينة باريس على غيرها من المدن الفرنسية بمعدلات نمو تتجاوز غيرها من المدن بمراحل، وهي بذلك تشبه نمط التحضر الذي تتصف به الدول غير المتطورة اقتصادياً. وبرزت مشكلة نمو إقليم باريس أول الأمر بشكل مقلق عند وضع خطتها في عام 1947، حيث اتضح أن مساحتها التي تشكل 2 بالمئة من مساحة الدولة تستأثر بنسبة 22 بالمئة من سكان فرنسا و23 بالمئة من مجمل عدد الوظائف، و30% من مجمل الناتج الوطني، و40% من مجمل عدد المديرين، و50% من المهندسين، و66% من مجموع الباحثين، ووجد فيها 75% من عدد مقار الشركات (Nicol & Yuill, 1982).

كما اتسمت فرنسا بخصيصة أخرى من خصائص التحضر في الدول النامية، تتمثل في درجة التباين الاقتصادي بين الأقاليم، وبشكل خاص بين مدينة باريس المسيطرة سياسياً واقتصادياً وثقافياً وبقية الأقاليم الفرنسية؛ الإقليم الغربي والأوسط والجنوب الغربي. وساعد على تقوية ذلك التباين الأوضاع الثقافية والتقاليد السياسية المحافظة التي تضرب بجذورها في فترة تاريخية تبلغ ألف عام تقريباً.

كما قوى من ذلك الهيكل الاقتصادي العمراني – الذي تؤدي فيه مدينة باريس دوراً مسيطراً – التقليد الفرنسي للإدارة المركزية، الذي يعود إلى عهد الملكية إبان حكم لويس الرابع عشر والذي ازداد تركيزاً أيضاً بفعل التغييرات الإدارية التي حدثت خلال عهد الثورة ومن قبل نابليون، إمعاناً في زيادة السيطرة المركزية.

وكانت جهود الربط بين التخطيط العمراني والإقليمي من جهة والتخطيط الوطني من جهة أخرى بشكل جزئي رد فعل لتلك العوامل التاريخية، وشهدت الفترة التاريخية بعد الحرب العالمية الثانية مرحلة التأسيس للتخطيط الإقليمي في فرنسا، ومع نهاية عقد الخمسينيات تبلورت ركائز سياسة الحكومة الفرنسية في هذا المجال؛ تمثل ذلك في وضوح الحاجة إلى إعداد سياسة إقليمية تتكامل مع التخطيط القطاعي الوطني وإلى الحاجة إلى إعادة هيكلة النظام الإداري الفرنسي ليحقق تلك الرؤية. وأجمع الساسة على الحد من نمو مدينة باريس، ووضع نظام حوافز مطور لحفز التنمية الصناعية في بقية الأقاليم الفرنسية، وبشكل خاص أكثر الأقاليم ركوداً. وارتبط نظام الحوافز بموقع الإقليم، وعدد فرص العمل المستهدفة، وميز بين تأسيس منشأة جديدة أو توسع منشأة قائمة. وقسمت فرنسا إلى مناطق (قطر) تضم إقليماً أو أكثر تشترك في خصائص ذات أهمية معيارية في تقرير أولويات الدعم الحكومي. وأعطيت أولوية قصوى للمناطق التي تعاني معدلات بطالة مرتفعة، وتدرجت الأولويات للمناطق بحسب ارتباطها بمعايير مختلفة مثل، معيار نقص النشاط الصناعي، أو ضعف مستوى النشاط الصناعي، وبدور المنطقة بالنسبة للجهود الرامية إلى تخفيف النمو السكاني لباريس (Branch, 1988; Rodwin, 1970).

ونتج عن تلك الأهداف ابتكار عدد من الآليات أو الاستراتيجيات التنفيذية، من أهمها تقسيم فرنسا إلى 21 إقليماً. وتمثلت آلية تنفيذية أخرى في تعيين مسؤول توكل إليه مسؤوليات التنمية الإقليمية وتأسيس هيئات إدارية على مستوى الإقليم (CAR). وتولت تلك الهيئات إعداد القسم الإقليمي من مجمل الخطة الوطنية، وإصدار التوصيات المتعلقة بالميزانية الاستثمارية لكل إقليم، وإعداد تقارير سير عمل سنوية عن تنفيذ الخطط. كما تضمنت الآليات التنفيذية لتحقيق الأهداف الوطنية التي استعرضت سابقاً، تأسيس مجالس تطوير الاقتصاد الإقليمي. واشتملت أهداف تلك المجالس على تمثيل وجهات نظر الفئات المختلفة خارج الجهاز الحكومي مثل (المجالس المحلية، والمنظمات الزراعية والتجارية، والاتحادات التجارية، والنقابات أو الجمعيات المهنية).

وتقوم الإدارة العامة للتخطيط بالإشراف على إعداد الجزء الإقليمي من الخطة، كما تقوم بتزويد السلطات الإقليمية بنسخة مبدئية من الخطة الوطنية، وبنتائج دراسات القوى العاملة، وبميزانية الاستثمار الإقليمي، على هيئة قوائم تفصيلية لأبواب المصروفات الوطنية العامة التي جدولت على مستوى الإقليم. ويقوم الجهاز الإداري والفني بمكتب المسؤول الإقليمي، نيابة عن المنظمات المحلية، بإعداد مسودة للجزء الإقليمي من الخطة الوطنية، التي تشتمل على عدد من الأبواب، من بينها تقدير التكاليف وترتيبات التمويل والتوصيات حول أولويات الاستثمار وقوة أو أهمية الارتباط بينها. وترسل تلك التقارير إلى باريس، حيث يتم تمحيصها وتضمينها الخطة الوطنية من قبل الإدارة العامة للتخطيط والوزارات ذات العلاقة، وأخيراً رفعها للجنة الوزارية المشتركة التي تقوم مقام هيئة الإدارة الإقليمية (CAR) على المستوى الإقليمي.

وعملت تلك الجهود على تثبيت الهياكل والآليات الإدارية اللازمة لإعداد البرامج الإقليمية، وإن كان ينقصها آليات تساعد على مراقبة وتنسيق البرامج الإقليمية التي تقوم بها الوزارات المختلفة على المستوى المركزي التي يؤمل أن تكون، أي تلك الآليات، مصدر تحريض على تنفيذ الأهداف المنشودة. وللغرض ذاته، أسست الحكومة الفرنسية تنظيماً إدارياً جديداً أطلق عليه مفوضية التخطيط المكاني والعمليات الإقليمية (DATAR). ومنذ عام 1967م، خضع كل من مكتب الإدارة العامة للتخطيط وDATAR مباشرة لرئيس الوزراء عن طريق وزير متخصص (Self, 1982). وبلغت أنشطة المفوضية جميع جوانب التنمية الإقليمية، إضافة إلى أنها قامت بدور همزة الوصل بين الجهات الإقليمية. كما شاركت في إعداد الجزء الإقليمي ضمن الخطة الوطنية، وإعداد ميزانيات الاستثمارات الإقليمية العامة، وتقويم التعديلات الممكنة لسياسات خطة التنمية على مستوى الإقليم، التي يتم اقتراحها من قبل المجالس الإقليمية والمجالس الاستشارية على المستوى الوطني. كما تشرف على اللجنة الوزارية المشتركة للتخطيط المكاني والعمليات الإقليمية وتقوم بأعمالها السكرتارية (يطلق عليها باللغة الإنجليزية Inter-ministerial Committee for Territorial Planning and Regional Action). كما تقوم بالدور نفسه لمجموعة التخطيط العمراني المركزي، التي تجمع ممثلي الوزارات المختلفة ليقوموا بوضع حلول لمشكلات المناطق العمرانية المتروبولية الرئيسة ورفع مقترحاتهم للجنة الوزارية المشتركة للتخطيط المكاني والعمليات الإقليمية.

وتتضمن مسؤوليات اللجنة الوزارية المشتركة أيضاً إدارة صندوق التدخل للتخطيط المكاني. ويعد هذا الصندوق، الذي يشكل 1,5% من مجمل ميزانية الاستثمار العامة (ويعادل 100 مليون دولار أمريكي آنذاك)، إضافة مفيدة تساعد على تغطية تكلفة المشاريع في مناطق الأولوية القصوى للتنمية، التي ستهمل دون ذلك التدخل.

ولكن تلك الآليات ستكون دون جدوى ما لم تتخللها أفكار مبتكرة ذات فاعلية وتأثير مباشر تعكس رغبة حقيقية وصادقة للتطوير وتنسيق عمليات التنفيذ. وتضمنت الخطتان الخمسيتان الرابعة (1962–1965) والخامسة (1966–1970) ترجمة لعدد من الأفكار الفاعلة. وخلاف خطط العقود السابقة، فقد ركزت الخطة الرابعة على الحاجة إلى صياغة سياسات مناسبة تطبق على جميع الأقاليم الفرنسية دون استثناء. لقد كان للأقاليم المختلفة مشكلاتها الخاصة بها، ومن المتوقع أن الإجراءات التي ستتخذ لمعالجة الأقاليم ستؤثر على غيرها بطبيعة الحال. وبغرض تبسيط الأمور، فقد ميز بين الأقاليم المزدهرة وغير النشطة اقتصادياً. وبالنسبة للأقاليم النشطة اقترحت الخطة الرابعة سياسات مكملة صممت بطريقة تدعم أوجه القوة القائمة المرغوبة، والحد من الأنشطة ذات الأداء الضعيف اقتصادياً، وتقويم أداء الصناعات التي كانت ستمنى بخسارة دون تدخل مناسب. أما بالنسبة للأقاليم غير النشطة، فقد كان التركيز على إجراءات حفزية استهدفت تقليل الفرق بين الفرص الوظيفية، نظراً للارتباط الوثيق بينها وبين التفاوت في مستويات الاستثمار، وتوافر البنية الخدمية الثقافية والدخل وأنماط الهجرة.

وبقي السؤال المهم المتعلق بكيفية توقيع مخصصات الاستثمار بين الأقاليم المختلفة ومكان هذا التوقيع. وتتمثل إحدى الإجابات – بناء على توصية دراسة قام بها مكتب هوترو وروكفورت – في بناء مدن كبيرة بعيداً عن مدينة باريس. وعللوا تلك التوصية بوجهة نظر الجغرافي الفرنسي «بيير جورج» التي مفادها أن الأقاليم في السابق هي التي حفزت نمو المدن، في حين أن المدن في عصرنا الحاضر هي التي تحفز تنمية الأقاليم. ولكن السؤال المهم الذي يطرح نفسه تمثل في كيفية تحديد المناطق العمرانية (المتروبولية) التي تستطيع حفز الأقاليم التي تقع ضمنها والتي تشكل مناطق جذب منافسة لباريس تحد من الهجرة إليها. لقد كان ذلك التوجه بديلاً مفيداً وعملياً لتوجهات سابقة غير مثمرة اقتصرت على مشكلة نظرية تمثلت في تحديد الحجم المناسب أو المثالي للمدن. لقد كان من المسلم به أن المدن الكبيرة توفر قطاعاً كبيراً من الفرص، ورأت الجهات التخطيطية أن من المفيد

الخروج بمقياس عملي لتعرف المدن الفرنسية المؤهلة كأنوية لنطاقات جغرافية ذات تأثير اقتصادي إيجابي. ووضعت أربعة معايير لاختيار تلك المدن: حجم المدينة، الخدمات التي نشأت نتيجة لأنشطتها الاقتصادية، الخدمات أو الوظائف التي تقوم بها تلك المدن، وأخيراً، نطاق التأثير الجغرافي لها. وطبق واحد وعشرون عنصراً فرعياً لتقويم تلك العوامل في المقارنة بين المقومات الاقتصادية لمختلف المدن الفرنسية.

وبالفعل، تجاوزت تلك المعايير ثماني مدن. على سبيل المثال، اتضح التأثير المسيطر لمدينتي مارسيليا وليون على الأقاليم الواقعة ضمنها، وحددت المكانة الثانوية لكل من مدينة جرينوبل بالنسبة لمدينة ليون، من ناحية، والمكانة الثانوية لمدينتي نيس ومونتبلييه بعد مارسيليا، من ناحية أخرى. وفي الأقاليم الأخرى، مثل الجنوب الغربي وإقليم بريتاني، سيطرت كل من مدن تولوز وبوردو ونانتيس ولكن بشكل غير مكتمل، وذلك بسبب عدم اكتمال الخدمات والمرافق وتقادم شبكة الاتصالات ضمن الإقليم وخارجه. وعلى الرغم من وجود عدد كبير من المدن في الإقليمين الشمالي والشرقي فإن أحجامها لم تبلغ المكانة العمرانية (المتروبولية) التي ترشحها لأداء حضري مسيطر، ما عدا مدينتين حدوديتين توافرت فيهما بوادر نمو مع ازدياد نشاط السوق الأوروبية المشتركة. وفي المناطق الطرفية بين تلك الأقاليم وإقليم باريس يمكن القول بعدم وجود أي مقومات عمرانية نظراً لوقوع تلك المستوطنات في نطاق الجذب الاقتصادي للعاصمة الفرنسية. وتشمل تلك المستوطنات المتوسطة الحجم مدينة كاين في إقليم النورماندي، ورينيه في إقليم بريتاني، وليمو وكليرمونت فيررا في آفيرين، وديجون في البرجندي. وأخيراً، وجد في إقليم باريس ذاته نطاق من المدن القمرية (مثل آمينس، تورز، بورج، اورليانز) توافرت في كل منها أو بعضها مقومات مراكز ذات دور إقليمي محدود يمكنها الاستفادة منها بوصفها مراكز توسع عمراني خارج مدينة باريس.

أما بالنسبة للمراكز المتروبولية الرئيسة – الموجودة في المناطق الحدودية لفرنسا – فقد تفاوتت في أحجامها ووظائفها، ومن حيث أشكالها العمرانية وتأثيرها الاقتصادي على المحيط بها من أقاليم واحتياجاتها. وكان من الأمور المسلم بها، الحاجة الماسة إلى دراسات متعمقة وتفصيلية ليمكن تقويم مشكلاتها وفرص التنمية فيها. ولكن الدراسات التي أجريت على مدينتي هوترو وروكفورت وفرت دليلاً وإطاراً كافياً استُفيد منهما في توجيه الاستراتيجية الوطنية والتنمية الإقليمية.

فقد ساد اعتقاد مفاده أن تلك الحواضر المتروبولية قادرة على إحداث التأثيرات المناسبة لما يحيط بها من أقاليم، وأن تلك المناطق الحضرية والأقاليم التي تقع ضمنها هي هدف الدراسات والبرامج التي ستطور لتكون مواقع تنمية سكانية تعتمد على اقتصاد نشط ومتكامل، وذات ترابط مع محيطها الجغرافي وغيرها من الأقاليم الفرنسية.

وأضاف إلى تقبل تلك الدراسات لدى صناع القرار من الساسة والبيروقراطيين ما تمتعت به من بساطة ومنطقية. فقد تمحورت الفلسفة التي قامت عليها تلك الدراسات وما نتج عنها من برامج، على إمكانية تطوير استراتيجية وطنية تنطلق من احتياجات الأقاليم، وفي الوقت نفسه تسهم في العثور على حلول ناجعة للمشكلات التي تواجه باريس العاصمة. تميزت الخطة بشموليتها لجميع الأقاليم الفرنسية، في حين نجحت في تحديد عدد محدود من الأقاليم والمناطق الحضرية (المتروبولية) المؤهلة لدور ضمن نطاقها الإقليمي يصل إلى مدنها الثانوية ومناطقها الريفية. لقد كانت الأفكار الأساسية سهلة الفهم نسبياً على الجميع، مما ساعد على سرعة تجاوب المهتمين بموضوعات التنمية، كما تمتعت بقدر من العمومية سمح بدرجة من المرونة في الرد على الانتقادات والمتطلبات التطبيقية المختلفة بين الأقاليم. لقد اعتبرت جميع النقاط المهمة في تصميمها، ومن ذلك وضوح العلاقة بين الخلفية «العلمية» المتماسكة التي تستند إليها من جهة، وبين الأبعاد الوطنية، والإقليمية والعمرانية والريفية. ووفرت نهاية للتوتر والتضحيات التي طالما تزامنت مع توزيع المصادر الوطنية بين الأقاليم، وأرضت أكبر قدر ممكن من جهات النظر المختلفة، نظراً لما حققته من تقبل واسع من قبل سكان الأقاليم وتخفيف الضغط السكاني على باريس، وساعدت على تغيير أنماط التحضر التي جعلت من باريس مدينة مسيطرة وفي توسع عمراني لا هوادة فيه، ناهيك عن التأييد الذي ساند تدخل الدولة من قبل المفكرين وصناع القرار في فرنسا. ولم يكن من المستغرب أن فكرة الاتزان الحضري (المتروبولي) طبقت بأقل معارضة وبأقل تمحيص وبأقل تعديل من قبل الأقاليم، واعتمدت الاستراتيجية العمرانية والإقليمية الأساسية للخطة الوطنية الخامسة.

حددت الخطة الخامسة المشكلة الرئيسة للتنمية العمرانية الوطنية بأنها تكمن في تحقيق التوزيع المناسب للأنشطة الحضرية بين مدينة باريس وبقية المراكز العمرانية في فرنسا. ولعلاج حالة عدم الاتزان تلك، تضمنت الخطة تحديد المراكز الحضرية المتروبولية الرئيسة التي تشهد تنمية، أو تلك التي يمكن حفز التنمية فيها

عن طريق الإجراءات المعدة لذلك. كما تضمنت الخطة أمثلة لنماذج تطبيقية توضح طريقة تنفيذ برامج التنمية بطريقة تحقق الأهداف المنشودة. فستشجع الصناعة في غربي فرنسا عن طريق تركيز الدعم في ثلاث مناطق حضرية – سانت نانتس نازايرو بودو، وتولوس – بما يحقق الاتزان الإقليمي ضمن أقاليمها. وستعد في تلك المناطق الحضرية الخطط العمرانية بناء على تطلعات السكان مع دعم من المؤسسات والهيئات الوطنية؛ ومن ذلك تأسيس أو توسعة الجامعات، ومراكز البحث الحكومية، ومعاهد التدريب الفني، كما تضمنت المساعدات تشجيع المواصلات البرية والجوية. وعلى مستوى الأقاليم المحيطة بتلك الحواضر الرئيسة اشتملت قنوات الدعم على مشاريع تحديث للأنشطة الزراعية ووسائل الري فيها، واشتملت كذلك على تحديد مواقع المتنزهات الوطنية والمناطق الترفيهية وحمايتها. وعلى مستوى الإقليم الشرقي، تضمنت قائمة التطوير مشاريع طموحة في مجال البنية التحتية والمرافق العامة كمشاريع الطرق، وشق القنوات المائية، وتطوير الموانئ، وتأسيس المؤسسات التعليمية، وعدداً من خطط التجديد العمراني، وبشكل خاص لمدينة ليلي–روباك–توركوين، وستراسبورج، ونانسي–متز، لوين، ومارسيليا. وحظيت باريس بنصيبها من احتياجاتها في تلك النظرة الشاملة لتحقيق تنمية عمرانية تستطيع مواجهة توقعات الزيادة السكانية، ونظراً لمركزيتها في التنمية الوطنية، تضمنت تطوير شبكات الطرق وتشييد المدارس، وتوفير الإسكان، بما يحقق تنمية مرغوبة ضمن المدينة نفسها وما يحيط بها من مدن ثانوية ومراكز سكانية أصغر.

وبدأت مسيرة التطبيق بتحديد عدد من الأهداف المبدئية لاختبار نجاح السياسات من حيث قدرتها على عكس الاتجاهات السائدة الحفازة للتحضر نحو مدينة باريس. فبدلاً من توفير المساعدات التمويلية للقضاء على مشكلة الإسكان التي كانت تعانيها مدينة باريس، فإن السياسات الإسكانية تبنت تشجيع تشييد المساكن في الأقاليم الأخرى. وبحلول عام 1970، لم تصل نسبة المساكن المدعوم تمويلها الـ 27% المستهدفة في خطة 1965. وعلى المنوال نفسه، خفضت النسبة المقررة للطلاب المقبولين في جامعة باريس عن السنوات السابقة. فمن نسبة 41% في عام 1954، قللت إلى 33% في عام 1964؛ وكان الهدف هو الاستمرار في خفض النسبة إلى 26,5% بحلول عام 1973. وشملت سياسة الحد من الاستثمار الحكومي مجالات البحث العلمي التي كانت مخصصة لمدينة باريس المنتفخة سكانياً. فبعد أن كانت حصة مدينة باريس وأورليانز 58% في الخطة الرابعة، و22% للحواضر

العشر الرئيسة، و10% لبقية المدن الكبيرة، خصصت الخطة الخامسة 35-40%، 50-55%، و10-15% على التوالي.

لقد استغرق تطور نظام التخطيط القطاعي – المتمثل في سياسات تنمية عمرانية وإقليمية واضحة وصريحة ومعلنة – منذ بداية مسيرة التخطيط الوطني في فرنسا قرابة جيل كامل (أي 25 سنة). تمثلت الأهداف بشكل رئيس في تشتيت التنمية خارج باريس، وتحقيق معدلات تنمية صناعية مرتفعة في الغرب، والتكامل بين التخطيط الوطني والإقليمي، وتشجيع تحديث القطاعات الإنتاجية المختلفة بالتركيز على مراكز (أقطاب) التنمية في المناطق المتروبولية في الشرق والغرب وحول باريس. وعلى الرغم من أن البرامج لم تحقق جميع الطموحات المنشودة، فإنه لم يتم تبني سياسات أخرى. كما أن المعارضة تجاه تلك السياسات التي شجعت تنمية المدن الإقليمية لم تكن تذكر على الرغم من أن الاستفتاءات أوضحت أن الفرنسيين بشكل عام، وبشكل خاص سكان المدن المتروبولية الإقليمية، لا يرغبون السكن في مدن كبيرة.

وعلى الرغم من ذلك التأييد، فإن تطبيق السياسات لم يخل من ردود الفعل، التي كانت بمنزلة تحد لبعض المخططين، وولدت شعوراً بالإحباط لفئة أخرى. وراوحت المشكلات التي واجهت المخططين بين الحاجة إلى استنباط هياكل وآليات وتشريعات لإدارة حكم إقليمي فاعلة ووسائل مشاركة عامة، وخيبة الأمل الناتجة عن محدودية المصادر المالية والبشرية، والتضارب بين الأهداف الخاصة بالمدن ضمن المناطق المتروبولية وبين الأقاليم، وعدم ملاءمة الوسائل في السيطرة على الزيادة في أسعار الأراضي الناتج من سياسات حفز التنمية الإقليمية والعمرانية، وتفعيل الدور المحلي في مجالات التخطيط العمراني وتنفيذ الخطط والبرامج.

وتركز النقد، بشكل لا هوادة فيه، في استمرار الدور المركزي لباريس؛ فلم يكن هناك جهود تستهدف تأسيس هيئات إقليمية تتمتع باستقلال في تشكيل مجالس أو هيئات تشريعية تعتمد على التمويل الذاتي، وهو ما سهل على الناقدين مهمة توضيح سخط المسؤولين المحليين تجاه الاهتمام القليل بوجهات نظرهم من قبل صناع القرار في المركز.

كما كان هناك تذمر تجاه فاعلية سياسة نقل الصناعات، وتباطأت نتائج الجهود المبذولة لتحقيق اللامركزية لمدينة باريس. وبينما نقص عدد الرخص الممنوحة

للصناعات، فإن الإحصاءات لا تغطي التراخيص الممنوحة للمنشآت المتوسطة والصغيرة، ومن ثم ظل موضوع فاعلية سياسات الحد من النمو العمراني للمدينة موضع تساؤل كثير من النقاد. ومن ناحية أخرى، تحققت معظم نتائج اللامركزية بشكل مركز في محيط راوح قطره بين 80 و200 كيلومتر من مدينة باريس، وهو النطاق الذي كان مرشحاً لاستقبال التنمية حتى دون دعم اقتصادي. كما كان هناك جانب ضعف كبير؛ فقد اتضح لكبار المسؤولين أنه مقارنة ببريطانيا، فلم تخصص فرنسا سوى سدس الموارد التي خصصتها بريطانيا للغرض ذاته، ولم يتوقع المسؤولون تغييراً واضحاً حتى ترفع تلك النسبة. وتوقعوا أن الأوضاع ستكون أكثر سلبية على الإقليم الغربي البعيد عن التجمعات السكانية المهمة والأسواق المالية القوية، وذلك نظراً للتأثيرات السلبية المتوقعة لدخول فرنسا السوق الأوروبية المشتركة.

ولكن أصعب المشكلات التطبيقية التي واجهت تنفيذ الخطط تلك التي تمثلت في مجال توقيع استثمارات البنية التحتية والمرافق العامة. لقد كان هدف المخططين تجنب التبدد التدريجي للموارد بفعل تركيز التنمية في مراكز (أقطاب) النمو المقترحة. ومع ذلك فقد استفاد عدد كبير من مراكز التنمية بفعل القطاع العريض من بدائل الحفز الاستثمارية في تلك المراكز وخارجها، وهو ما نتج عنه تأثير لا بأس به، وإن كان متباعداً ومحدوداً مع مرور الزمن. ونظراً لضخامة الموارد اللازمة، فقد كان من شبه المستحيل تمويل شبكات البنية التحتية للمدن الجديدة المقترحة حول مدينة باريس ووسط فرنسا التي اشتملت عليها الخطتان الرابعة والخامسة، إضافة إلى النمو المستهدف في المناطق المتروبولية («المتزنة»)، ناهيك عن النمو المستهدف في المدن الصغيرة المحيطة بتلك التجمعات، والأقاليم النامية الأخرى مثل جرنوبل ودانكرك، التي يتوقع لهما نمو كبير لظروف خاصة.

ومهما صدقت الانتقادات تجاه فاعلية الإجراءات واختلاف وجهة النظر حول أولوية توقيع الموارد الوطنية والمكان والزمان، ومهما ارتبط تنفيذ الخطط بمشكلات ذات أشكال متعددة، فإن الأرقام المتوافرة آنذاك – متمثلة في الضرائب، وزيادة حجم الودائع والمدخرات، واستهلاك الطاقة، والوظائف الجديدة في المجالات الصناعية – كلها تشير إلى تحسن نسبي في الإقليم الغربي انعكس على تحسن ملحوظ في المستويات المعيشية للسكان مقارنة ببقية فرنسا. ولعل السبب الرئيس في ذلك التحسن هو صدق نوايا المخططين الفرنسيين وجهودهم تجاه الربط الفاعل بين مستويي التخطيط الوطني والإقليمي أكثر من أي دولة أخرى في الغرب.

لقد نجح المخططون الإقليميون الفرنسيون في التحول من سياسات التخطيط العمراني الطبيعي (الفيزيقي) – المقتصر على تنظيم التنمية العمرانية عن طريق خطة تنمية مرحلية (مخطط عام أو هيكلي) يتمثل في تخطيط استعمالات الأراضي وأنظمة البناء وتجهيز البنية التحتية والمرافق العامة بأقل قدر من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية – وسياسات اللامركزية والبرامج الإقليمية الموضعية، إلى نظام تخطيط وطني يربط بين قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإقليمية. وبالفعل فقد أسست هيئات وهياكل مؤسسية جديدة لتحقيق ذلك التحول. وقام الفرنسيون بتغييرات على مستوى القيادة، حيث تم التحول من «الإدارة القطاعية» (من وزارة الإنشاءات والعمران التي تبنت التدخل الهادف في مسارات التنمية) إلى نمط هيئات التنمية الوطنية مما عكس سعة الأفق (التوسع في مفاهيم) في تصورات فرنسا في مجال التنمية الوطنية والعمرانية. وبالإضافة إلى ذلك فقد قام المخططون الفرنسيون بتجارب جديدة وجريئة ضمن استراتيجية وطنية للتنمية الإقليمية، ذات مسار إعداد واضح معلل ومفتوح، تضمنت أشكالاً جديدة من التنظيم والتمثيل على المستوى الإقليمي. ولتحقيق تلك الأهداف، اعتمد المخططون على قطاع عريض من الحوافز وآليات السيطرة وتوقيت تجهيزات البنية التحتية والمرافق وغير ذلك من الآليات الناجعة. وتصدر المخططون الفرنسيون غيرهم في مجال تخصيص الميزانيات الإقليمية في تناغم مع برامج الاستثمارات العامة، وقاموا بتأسيس هيئات لجمع المعلومات الإحصائية اللازمة للقيام بالدراسات العمرانية والإقليمية. وعلى صعيد شمولي، أثار صناع القرار الفرنسيون الكثير من الأسئلة حول برامج التدريب المهني متهمين إياها بعدم مسايرة التطورات والمستجدات. وبدلاً من الاستسلام للمعهود ورفض النقد اختار الفرنسيون الطريق الشمولي في الإصلاح بهدف التغيير وتبنوا الديناميكية في عدد كبير من موضوعات التنمية والتغيير المجتمعي. ومع أن تلك الأفكار الإصلاحية والآليات التنفيذية التي واكبتها كانت بمنزلة تصورات نظرية في مجملها، وتحديداً خلال المراحل المبكرة بعد الحرب العالمية الثانية، فإنها عدت مجالاً خصباً للتطوير والتقويم مع مرور الزمن ووضوح النتائج، وتلك الحصيلة كانت إنجازاً في حد ذاتها.

سياسات التحضر واستراتيجيات التنمية العمرانية في الدول النامية:

يؤدي التغير المستمر في أنماط توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية في كثير من الدول النامية إلى حالات من عدم المساواة أو العدل في معدلات النمو

الاقتصادي، والهياكل الصناعية، وظروف التوظيف، ودخول الأسر، ومستويات الأجور، ومستويات الخدمات، التي تؤرق مضاجع صانعي القرار في تلك الدول. ودفعت تلك الحالة من «اللا عدل»، التي تشمل التفاوت بين الريف والمناطق الحضرية، والأقاليم والمدن على اختلاف أحجامها، والتباين الاجتماعي بين سكان المدن الكبيرة ذاتها، دفع صناع القرار إلى إجراء عدد من التجارب ذات الأبعاد المكانية أو الفراغية (العمرانية) وإدراجها ضمن السياسات الاقتصادية الوطنية. ومن ذلك على سبيل المثال، دراسة تأثير مجموعات من المشاريع الاستثمارية على تنمية الأقاليم والمناطق الحضرية (Renaud, 1987).

ويمكن النظر إلى سياسات التحضر من ثلاثة أبعاد؛ **البعد الأول**: يكمن في السياسات الاقتصادية على المستوى الوطني، التي تؤثر تأثيراً غير مقصود وبشكل مباشر على التنمية العمرانية للدول. **والثاني**: السياسات الإقليمية التي تعمل على المستوى الوطني، التي تمكن من تحقيق توزيع عادل وبمستويات كفاءة مرتفعة للسكان والموارد بين الأقاليم. **والبعد الثالث**: يتعلق بالسياسات التي تستهدف الإدارة العمرانية على مستوى المدن، وبطريقة تزيد من معدلات الاستدامة والحد من السلبيات الاقتصادية التي تلقي بها المدن على المستويين الإقليمي والوطني.

وفي هذا السياق، يفيد برتراند ريناود (Renaud, 1987: 63) أن السياسات العمرانية في الدول النامية يجب أن تجيب عن أربعة تساؤلات مهمة:

- كيفية تحسين القاعدة الاقتصادية للمدن، التي يواجه الكثير منها مشكلات ضخمة تتمثل في تحويل قاعدة الاقتصاد العمراني من صناعات قديمة إلى أخرى تعتمد على قطاع الخدمات وأنشطة التقنية المتقدمة.

- كيفية تحسين الظروف الاجتماعية، حيث إن التغيير الاقتصادي من القاعدة الصناعية سيؤدي إلى تفاوت حاد في دخول السكان في تلك المدن.

- كيفية الرفع من مستوى الخدمات العمرانية لتستطيع مواجهة التغيير في حجم التركيب الاجتماعي للفئات السكانية ومواجهة متطلبات الصيانة.

- كيفية توزيع الموارد والمسؤوليات بين مستويات الجهات الحكومية، مع اعتبار التفاوت بين الخصائص الثقافية والظروف المحلية بين المدن.

وتتطلب الإجابة الموفقة لتلك الاعتبارات إدارة موفقة بين القوى الحافزة للنمو العمراني والمؤدية للتدهور، وبشكل خاص التركيز على الاختيار السليم والمرونة

في أن تكون عمليات التدخل أو التطوير على مستوى صغير، أو الموضعية وعلى درجة من التنوع بدلاً من الحلول الموحدة للمشكلات أو القضايا العمرانية، واعتماد أكبر على هياكل الحكم المحلي لتنسيق عمليات الأنشطة العمرانية على مستوى المدينة ونزولاً إلى مستوى الأحياء السكنية.

وتتخذ كثير من الدول النامية ولا سيما المتوسطة الدخل منها سياسات (لا مركزية) تستهدف تشتيت الأنشطة الاقتصادية من العواصم والمدن الكبيرة وتقليل الفوارق المعيشية بين الأقاليم الفقيرة والغنية. والتعليل الذي تسوقه تلك الدول من جراء تطبيق تلك السياسات يتلخص فيما يأتي: أولاً – الحاجة إلى تقليص المشكلات الإدارية الحادة والتكاليف الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة المرتبطة بالازدحام والتلوث، وصعوبة توفير خدمات ملائمة في المدن الكبيرة بشكل خاص. ثانياً – تقليص الهوة بين الدخول الإقليمية ضمن الدول. ثالثاً – الاعتقاد لدى ساسة تلك الدول بأن زيادة الاستثمار خارج المراكز الحضرية الكبرى سيؤدي إلى التنمية الوطنية. وهكذا اعتبرت السياسات العمرانية التي تعكس تركز الاستثمارات في تلك المراكز العمرانية (سياسات اللامركزية) آليات تزيد من فرص العدالة المجتمعية وترفع من الكفاءة الاقتصادية.

وتغطي الاستراتيجيات اللامركزية لتوزيع السكان عدداً من الأهداف التي تتطلب بدورها عدداً موازياً من الآليات التنفيذية. ولكن المشكلة تكمن في تحديد المزيج المناسب من السياسات لدولة معينة بل لمستوى التنمية التي تمر به تلك الدولة. وتتضمن الأهداف التي تسعى لتحقيقها الدول النامية في هذا السياق ما يأتي:

– الربط بين الأقاليم الطرفية بما يحقق زيادة حجم السوق الوطني المحلي وحفز تركيز الطلب على مستوى الأقاليم. ويعتمد زيادة حجم الدخل الإقليمي بشكل كبير على تطوير الريف، والسياسات الزراعية، وتنمية شبكات النقل والاتصالات.

– الربط بين الأقاليم الطرفية وتنمية موارد جديدة بما يحقق زيادة الناتج الوطني. وينطبق هذا الهدف على الدول ذات الموارد المعدنية الغنية والدول ذات المناطق الحدودية التي تتمتع بمصادر تستحق الاستغلال مثل ماليزيا والبرازيل.

– الحد من الفروقات الاقتصادية بين الأقاليم، ففي المجتمعات التي تتمتع بدرجة مرتفعة من التآزر الاجتماعي بشكل خاص، تحتل قضايا المساواة أو العدل بين الأفراد أهمية تفوق أهمية تحقيق المساواة بين المناطق الجغرافية فيها.

ومع ذلك يبقى تقليص الفروق الإقليمية أمراً شرعياً على درجة كبيرة من الأهمية في الدول النامية. على سبيل المثال، في دول أمريكا اللاتينية قد يصل الناتج المحلي في أحد الأقاليم عشرة أضعاف نظيره في إقليم آخر، بينما لا تتجاوز تلك النسبة في الدول المتقدمة التي تتمتع أقاليمها بدرجة كبيرة من التكامل الاقتصادي واحداً إلى اثنين أو ثلاثة.

– رفع مستوى التوازن والتكامل السياسي والترابط الاجتماعي على المستوى الوطني. ومن الخطأ الكبير أن يفترض الساسة وصناع القرار أو المحللون في مجالات سياسات التنمية، أن السياسات الوطنية تنطلق من أهداف اقتصادية بحتة، مثل زيادة الناتج القومي أو توزيع الفرص الاقتصادية؛ إذ يجب أن يحتل عنصر استقرار الدول أهمية كبرى في عملية تصميم وإعداد استراتيجيات التنمية في الدول ذات التنوع في الخلفيات والخصائص الاجتماعية والسياسية لسكانها وتعدد لغاتهم، بما يضمن عدم حدوث حركات انفصالية بين السكان ذوي الخلفيات الاجتماعية المشتركة. ومن بين الوسائل الرامية إلى حفز شعور الأقاليم باهتمام الحكومات المركزية تأسيس هياكل ومؤسسات تطوير على مستوى الأقاليم وتوفير الدعم لها.

– تركيز التنمية في الأقاليم الحدودية بما يحقق الأمن الوطني، ويحتل هذا الهدف أهمية في دول أمريكا اللاتينية حيث تحتل النزاعات حول مواقع الحدود الجغرافية في الأقاليم الحدودية الراكدة اقتصادياً أهمية على قائمة أولويات تلك الدول، كما تعاني دول شرق أوسطية وآسيوية حالات نزاع حدودي مماثلة.

– تحسين النظام العمراني الوطني، أو ما يعرف أحياناً «بنظام المدن»، وهو هدف زاد الاهتمام به أخيراً ولاسيما في الدول ذات الدخول المتوسطة، حيث أدت استراتيجيات «نظام المدن» دوراً مهماً في توزيع الأنشطة الاقتصادية بشكل عادل واقتصادي بين المجتمعات السكانية على المستوى الوطني. وتستند القاعدة الاستراتيجية في ذلك إلى الاعتقاد بأن زيادة معدلات النشاط الاقتصادي في المدن المتوسطة الحجم سيؤدي إلى درجة مناسبة من «اقتصادات مقاييس الإنتاج» (economies of scale)، التي سترفع من مستوى التنمية الاقتصادية بين الأقاليم. قارن ذلك بتجربتي كل من فرنسا وبريطانيا. ومن ناحية أخرى، ترتكز فلسفة تطوير نظام اقتصادي عمراني نشط في المدن المتوسطة الحجم، على الاعتقاد بأن ذلك يزيد من فرص المساواة في الوصول والاستفادة من الخدمات المهمة كالتعليم والخدمات الصحية، التي يعتمد عليها بشكل كبير في توفير كوادر بشرية وطنية عاملة ومنتجة (Minford, 2002).

تساؤلات:

ولكن تلك الأهداف ما زالت على درجة كبيرة من العمومية؛ فالخطط الرامية إلى توزيع النمو السكاني خارج المراكز العمرانية الكبيرة والحد من الفروقات بين الأقاليم، مهما تضمنته من فوائد من حيث المبدأ، ما زالت صيغاً يمكن ترجمتها بوسائل مختلفة قد تؤدي إلى نتائج عكسية، ناهيك عن نجاح محللي السياسات في استيعاب الخصائص الثقافية المحلية والعلاقات الاقتصادية المعقدة، وخشية صناع القرار من الفشل ينذر بمحاذير ذات نتائج سياسية وخيمة على مستوى الأقاليم وخارجها. فهل ينجح تطبيق استراتيجية عمرانية وباستقلال عن غيرها من الاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية الوطنية الأخرى؟ وهل تؤدي اللامركزية العمرانية فعلاً نتائج إيجابية من منظور الكفاءة الاقتصادية؟ هل يستطيع المحللون وصناع القرار تسويغ المكاسب المتوقعة من تحقيق العدالة الإقليمية مقابل النقص الحاصل من تحويل الاستثمار والموارد المالية خارج المراكز العمرانية القائمة؟ وهل من الممكن التوفيق بين قوى التنمية المفتعلة بفعل سياسات التنمية وخططها وبين الواقع التطبيقي المعقد عند تحديد المدن المرشحة لاستقبال تلك الموارد الضخمة؟

وتعاني كثير من الحكومات المحلية صعوبات جمة في سبيل تنفيذ برامج استثمارية فاعلة لمواجهة تحديات التنمية، تتمثل في تجاوز النمو العمراني معدلات نمو موازية في المجالات الاقتصادية والتنظيمية. على سبيل المثال، تواجه الحكومات المحلية صعوبات السيطرة على عوامل خارج حدودها الإدارية، أو تجد نفسها مشلولة بسبب العوائق التنظيمية والقانونية والمؤسسية الأخرى. ومن ثم يتطلب الدور الفاعل على المستوى المحلي تدخلاً من الحكومات المركزية بشكل لا يعرقل الجهود المحلية ويخنق المبادرات على مستوى الأقاليم. ومهما بدا الاعتماد شبه التام على الموارد المالية من الحكومة المركزية متطلباً استراتيجياً لاستمرار سيطرة الحكومات المركزية، ومرغوباً للسلطات المحلية فإنه لن يكون مستداماً على المدى البعيد. ومن بين أهم العوامل المؤدية إلى نجاح تنمية الأقاليم هو الاستقلال المالي، مما يستدعي إيجاد قاعدة تمويل مستدامة على المستوى المحلي، وإعادة النظر في الموارد لسد أكبر قدر من العجز دون اللجوء للحكومات المركزية. ويمكن تلخيص قضايا التنمية والتحديات التي تواجه المدن الضخمة في النقاط التالية:

أولاً: كيفية رفع مستوى القاعدة الاقتصادية للمدينة وتوفير فرص عمل في قاعات منتجة للأعداد المتزايدة للقوى العاملة ذات مستويات تأهيل تعليمية ومهنية متواضعة، وكذلك كيفية التأثير على مواقع الأنشطة الجاذبة لفرص العمل ليمكن التخفيف من نمو المدن؛ **ثانياً**: كيفية تجهيز وسائل وأنماط نقل بأسعار معقولة لأغلبية السكان، وكيفية تحقيق اتزان ديناميكي بين القطاعين الخاص والعام، وذلك بالتوفيق بين الأقلية المالكة للسيارات الخاصة (في حالة الدول ذات الدخل الأقل) والتي تتسبب في ازدحام مروري مستمر مما يلقي بسلبيات ذات تكلفة اقتصادية عالية على الأغلبية المتبقية من السكان المعتمدين على وسائل نقل عام والتي بدورها لا تتمتع بمستويات أداء أو كفاءة ملائمة.

ثالثاً: كيفية تطوير أنماط استعمالات أراض تحقق مستويات اتزان أفضل بين فراغ السكن والعمل، وتحقيق أفضل استغلال في معدلات الزيادة في أسعار الأراضي بطريقة يمول عن طريقها الاستثمار في شبكات المرافق والبنية التحتية. **رابعاً**: كيفية رفع مستوى عرض الإسكان، خصوصاً في الحالات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتوفير العدد من الوحدات السكنية في مناطق عمرانية دون أن يوفر الخدمات والمرافق الملائمة التي تجعلها تقوم بدور اجتماعي متكامل، أو كيفية الاستفادة القصوى من مخصصات الاستثمار المتواضعة التي يقوم بها السكان من فئات الدخل المنخفض، وذلك من أجل تنمية مناطق عمرانية بأسعار ممكنة، تتمتع بمعدلات أداء وظيفي وأنماط تصميم حضري مرتفع. **خامساً**: التوظيف الملائم للمصادر المالية نحو تحقيق أفضل مستويات تمويل شبكات البنى التحتية للمدن من شبكات طرق وأنظمة نقل، وأنظمة مياه شرب وصرف صحي، وتنمية قطاعات التعليم فيها، وتطوير الخدمات الصحية، والسلامة والدفاع المدني. **وسادساً**: تطوير سياسات اجتماعية ممكنة التنفيذ تضمن الدعم الملائم للفئات التي لا تجد منفذاً لفرص العمل، والعمل على تأهيلها وتهيئة المناخ الاقتصادي للاستفادة منها.

سياسات التحضر في إقليم الصحراء الكبرى في أفريقيا:

تعاني دول وسط أفريقيا والصحراء الكبرى بشكل خاص وبقية دول القارة السوداء بشكل عام، تحديات معقدة تضرب جذورها في التطور التاريخي لنشأتها بدءاً بالتعدد الثقافي للسكان، ومروراً بالاستعمار الأوروبي الذي أحدث تفككاً جغرافياً يتضارب مع الخريطة العرقية الدينية لشعوبها، وانتهاء بتأسيس تشكيلات سياسية ترتبط ارتباطاً سياسياً وعسكرياً واقتصادياً بالدول الغربية المؤسسة لها.

لقد أفرز الاستعمار الأوروبي تكتلات سياسية جغرافية على غرار ظاهرة الدولة الوطن التي ترعرعت في أوروبا منذ القرون الوسطى. وتشترك تلك الدول في ظاهرة مهمة وواضحة وهي النمو السكاني المرتفع الذي يبلغ معدل 6%. وتبلغ النسبة 8,5% في 35 عاصمة دولة من تلك الدول المحدودة الدخل، أي بما يحقق مضاعفة لسكانها كل تسع سنوات. وقفز عدد المدن التي يبلغ عدد سكانها نصف مليون نسمة من ثلاث مدن في منتصف السبعينيات الميلادية إلى 28 مدينة اليوم. وبسبب تلك الزيادة الهائلة والمركزة فقد تحولت تلك المدن من مناطق عمرانية تتمتع بدرجة مناسبة من التوازن البيئي والاقتصادي إلى حواضر تعاني مشكلات عمرانية وتنموية لا حصر لها.

وتواجه الدول الأفريقية في إقليم الصحراء الكبرى عوائق هيكلية تضرب جذورها في الفترة الاستعمارية. ومن أهم القضايا، هي الفشل في التوقع والتخطيط الجاد للزيادة السكانية الهائلة التي صاحبت حقبة ظهور الدول القومية، التي تركزت في عواصم تلك الدول التي استأثرت بنصيب الأسد من الاستثمارات الهائلة من قبل الحكومات المركزية محدثة مايعرف بظاهرة «التحيز الفراغي» (spatial bias). وانهارت جهود الدول في مواجهة معدلات زيادة سكانية تضاعف من عدد السكان خلال تسع سنوات. كما فاقم من المشكلة التركيز المكثف للهيئات الوطنية التي حفزت المزيد من الفرص الوظيفية المباشرة وغير المباشرة. وكانت النتيجة الحتمية هي تركز القوة السياسية والاقتصادية والإدارية في المركز على حساب إضعاف المناطق الإقليمية الأخرى. وتصدر تدهور القطاع الإسكاني، وخدمات المياه والصرف الصحي قائمة المشكلات العمرانية، التي تشبثت الوزارات بإدارتها حرصاً من القائمين عليها على تأمينها للسكان رغم التدهور المستمر في ذلك. وشلت المركزية المفرطة من الأوضاع المالية للمدن نظراً لاستئثارها بجمع الإيرادات المالية، وبينما تضاعفت مسؤوليات المدن المالية، ولا سيما التعليمية والصحية، فشلت الحكومات في تطوير هياكل وسياسات تمويل مستقلة للمدن، مما ضاعف الهجرة إلى العواصم وعدد قليل من المدن المنتفخة (Sobhi, 1987).

كما تعاني حكومات إقليم الصحراء الأفريقية فشلاً مزمناً في تقويم وسائل توزيع الدخل والتخطيط السليم لها. فقبل استقلال تلك الدول، كان هناك اتزان نسبي بين الأقاليم في فرص العمل، حيث ارتبطت الهجرة بتوافر الفرص. وبعد الاستقلال، أدت سياسات الاستثمار إلى تصاعد الاستثمارات الحكومية في العواصم، مما حفز

أمواجاً من الهجرة طلباً لفرص العمل والخدمات التعليمية والصحية. هذا بدوره نتج عنه خدمات ذات مستويات عالية لنسبة قليلة من السكان، ولا شيء للأكثرية. والنتيجة الحتمية استفحال العشوائيات التي تفتقر لأدنى قدر من الخدمات والمرافق، وبؤر للسلبيات الاجتماعية والعصيان والشغب، من ناحية، وتضاعف عدد السكان في المناطق السكنية أكثر من القدرة التخطيطية فيها، من ناحية أخرى.

وفاقمت المركزية من التقطب في توزيع الدخل؛ من خلال تكتل مراكز التوظيف في أجهزة القطاع العام؛ فبعد أن كانت نسبة العاملين في القطاع الحكومي تراوح بين 6% و 15% من مجمل القوى العاملة، خلال السنوات المبكرة بعد الاستقلال، تضاعفت تلك النسبة، بحيث أصبحت الوظائف الحكومية تشكل بين 40% و 75% من مجمل الوظائف التي يتقاضى العاملون فيها أجوراً منتظمة. ومن ناحية أخرى، ارتفعت نسبة المشكلات السياسية ذات العلاقة بقضايا تخطيط وتجهيز مرافق البنية التحتية والخدمات العامة العمرانية، كخدمات جمع النفايات والكهرباء، وشبكات المياه والصرف الصحي. وتضاءلت فرص الحصول على إيرادات تسمح باستمرار توافر تلك الخدمات العمرانية بمستويات مستدامة. فكانت النتيجة الحتمية تدهورها وعدم توفر القوة المادية لأغلبية السكان بما يسمح بمعدلات أداء تمكن المراكز الحضرية من القيام بوظائفها الوطنية.

تعكس نيجيريا التي تعد أكبر الدول بالمنطقة وضع التنمية المشار إليه بوضوح. فبعد أن كانت دولة فقيرة بالمقاييس العالمية وذات كثافة سكانية مرتفعة، وبمتوسط دخل ناتج قومي للفرد بلغ 150 دولاراً أمريكياً، تحسنت ظروفها الاقتصادية بشكل كبير بعد اكتشاف النفط تمثل في حصولها على دخل بمجموع بلغ 100 مليار دولار خلال الفترة بين عامي 1973 و1981م. وعلى الرغم من تحسن اقتصادها بفعل دخل النفط وغيره من الصادرات، وارتفاع متوسط ناتجها القومي للفرد إلى 1,270 دولاراً مقارنة بمتوسط 410 دولارات للفرد لدول إقليم الصحراء الكبرى، فإنها تصنف من بين أقل الدول تنمية، حيث تحتل نيجيريا ترتيباً متأخراً، وهو 142 من بين 174 دولة من حيث مقياس تنمية الإنسان (HDI) (United Nations, 1998). كما تعرض نيجيريا بوضوح تأثير سياسات التجارة والصناعة المسيطر على النمو العمراني وتوزيع المراكز الحضرية. فقد أثبتت دراسة عظم تأثير المساعدات الصناعية التي توفرها الدولة على تنمية العاصمة، لاجوس، حيث استأثرت المدينة بما نسبته 89% من مجمل صافي المساعدات التي تقدمها الدولة (Bertrand & Robertson, 1987).

لقد تهاون الساسة النيجيريون في تطبيق اللامركزية في توزيع التنمية الصناعية خارج العاصمة، مما فوت فرصة ثمينة تمثلت في حفز العدالة المجتمعية في توزيع الفرص، ومنع الازدحام السلبي في المركز، وتجنب موجات التضخم من جراء التركز العمراني الشديد، وزيادة توزيع فرص العمل بطريقة متساوية نسبياً بين الأقاليم، وأخيراً وعلى قدر كبير من الأهمية حفز التماسك السياسي الذي ظلت تعاني نيجيريا ويلاته حتى يومنا هذا وتبعات التفريط إلى الأخذ بمبدأ التخطيط المتكامل والهادف بمستوياته الوطني والإقليمي والعمراني. وأخفقت الحكومة النيجيرية في تخصيص الميزانيات الكافية لتنفيذ مبدأ اللامركزية، حيث شكلت النسبة المخصصة لتنفيذ توزيع الاستثمارات الصناعية بطريقة لامركزية 10% من مجمل الموارد التي وقعت في مدينة لاجوس العاصمة. وعلى الرغم من توافر المناخ الملائم لتنمية ذات مردود وطني واعد، أغفلت السياسات المركزية الاستفادة من تنمية القطاع الزراعي، وبشكل خاص عدم تقنين تجارة المنتجات الزراعية وتنظيمها على المستوى المحلي. وجاء التصنيع على حساب تضاؤل الزراعة وحفز الهجرة من الريف إلى العاصمة، دون نتائج اقتصادية تسوغ ذلك التبادل أو التضحية بالتنمية الزراعية ودورها في توزيع سكاني أكثر اتزاناً. ونتج عن ذلك تراجع الصادرات الزراعية، وانخفضت المحاصيل ما عدا الأرز بشكل خطير، وتضاعف الاستيراد عشر مرات؛ من 200 مليون دولار في عام 1973 إلى ملياري دولار عام 1980. وزاد من حدة التخبط في التخطيط وإدارة الاقتصاد الوطني وتصميم خطط تنمية عمرانية ثابتة تذبذب أسعار النفط. ولنا أن نتصور ما يحدثه تعطل السكك الحديدية ووسائل النقل العام من عدم وصول القوى العاملة إلى المصانع.

تلخص المنهجية النيجيرية التأثير السلبي لسياسات الدول المركزية على الاقتصاد الوطني ومسيرة التحضر في أفريقيا. ومع ذلك، أصبح المخططون متيقظين للنتائج العمرانية الوخيمة لتقاعس الدول المركزية عن تبني التخطيط الهادف بمستوياته المختلفة وتذليل الصعوبات السياسية والاجتماعية والمالية التي تقف أمام تنفيذ سياساته. وزاد اهتمام المخططين بأهمية إدارة التنمية والسياسات العمرانية، الذين كانوا قبل عقد من الزمن غير مهتمين بتحقيق تحضر ينسجم مع أهداف وطنية مرغوبة.

ويعتمد مستقبل التحضر في إقليم الصحراء الكبرى على حسن إدارة المدن الكبرى والمتوسطة. ومع تناقص الموارد المركزية، فإن الأمل يكمن في تصميم قاعدة ضريبية على المستوى المحلي، وتنظيم لإدارة فاعلة لتسجيل الأراضي.

والتوجه الحتمي هو في تبني سياسات، ولا سيما سياسات زراعية، لا تشجع استمرار التنمية في العواصم والمدن الكبيرة، بل تساعد على توفير فرص العمل المناسبة خارج المدن. ومن المهم جداً أن تعمل دول الصحراء الكبرى على تحويل التوجه في سياسات التجارة والصناعة بطريقة تشجع تنمية المدن المتوسطة قدر الإمكان. ولتأهيل الاقتصادات العمرانية للمدن المتوسطة فإنه من الضروري أن تطور الهياكل التشريعية بطريقة تسمح بحفز قواعدها الاقتصادية.

سياسات التحضر في الهند والصين:

تشترك الهند والصين في كونهما من أكبر دول العالم من حيث عدد السكان، ومع نهاية القرن العشرين، ما زالت كل من هاتين الدولتين تشترك في وجود أكثر من نصف عدد السكان في المناطق غير العمرانية. وعلى الرغم من انخفاض معدل الدخل للفرد منسوباً إلى الدخل الوطني، فإن كلاً منهما يتميز بوجود هياكل تشريعية متطورة يمكن الاعتماد عليها في مواجهة التحديات وعلى درجة من المرونة تمكنهما من التعامل مع المستجدات. وحتى وقت قريب، اتسمت الهند بنزعة سلبية تجاه القطاعات العمرانية؛ فقد اعتقد ساسة الهند بأن عمليات تنمية المناطق العمرانية لا بد أن تكون على حساب تدهور الاقتصاد الريفي، ولكن هذا التصور بدأ في التحول إلى وجهة نظر أخرى إيجابية ترى أهمية الخروج بسياسات عمرانية تتكامل مع سياسات التنمية الوطنية وبأقل سلبيات ممكنة. وجاءت الإحصاءات السكانية لعام 1981 مؤكدة فحوى ذلك التوجه، حيث أسفرت الإحصاءات عن استمرار زيادة سكان الحضر؛ فقد زاد عدد سكان الهند بنسبة 24,75% خلال العقد من 1971–1981م. ونتج عن الأرقام الإحصائية أن معدلات التحضر، متمثلة في زيادة نسبة السكان العمرانيين، استمرت في التصاعد بنسب بلغت 2,58% سنوياً خلال العقد 1951–1961، وبنسبة 3,79% خلال العقد 1961–1971، وبنسبة 4,60% خلال العقد 1971–1981م. وتشير التوقعات إلى أنه سيعمل في القطاع العمراني 300 مليون مع نهاية القرن الماضي، وأن القطاع العمراني يستأثر بنسبة 50% من الناتج الوطني، في حين ما زالت نسبة 70% من القوة العاملة تعمل في القطاع الزراعي.

وبطبيعة النظام الفيدرالي الذي تعمل به الولايات الهندية واتساع الرقعة الجغرافية لمعظمها، فإن معظم المشكلات والقرارات ذات العلاقة بالسياسات العمرانية والإقليمية تتم بشكل أكثر فاعلية على مستوى الولايات. وتمكنت الهند من رفع مستوى إدارة مدنها الكبيرة في أكثر الولايات تحضراً، وهي ماهراشارترا

(عاصمتها بومباي)، وكوجارات (عاصمتها أحمد أباد)، وولاية تاميل نادو (مدراس)، وغرب البنغال (كلاكتا). وتمثل التحسن في أفضل صوره في تقبل التوجه بأنه يجب التوفيق بين مستويات جودة المعيشة ومعاييرها في الأحياء السكنية وبين مستويات دخول الأسر. غير أن الهند استمرت في التأثر السلبي بنزعة بيروقراطية تهتم بالتنظيم والسيطرة أكثر من العمل بفلسفة الحوافز لتحقيق الأهداف الاجتماعية المرغوبة. ويعود النجاح المحدود لخطة بومباي المكلفة إلى الحد من النمو فيها وتوافق تطبيقها مع توجه المجتمع إلى السكن في أطراف المدينة. وحدثت نتائج عكسية لمحاولات نقل الصناعات المختلفة إلى مدن صغيرة، حيث نتج عن ذلك نشأة أنشطة اقتصادية غير نظامية ساعدت على تكاثر المناوشات البيروقراطية في إصدار التراخيص ومتطلبات أصحاب رؤوس الأموال. وعاق من حسن التنسيق في الهند، كما هو الحال في كثير من الدول، الفصل بين الجهات المعنية بالصناعة والتجارة والتي تقوم بإعداد سياسات الصناعة والتجارة وتقرير مواقعها، من ناحية وبين الجهات المعنية بالإسكان والأشغال العامة التي تقوم على مشاريع البنية التحتية والخدمات العامة، التي تتخصص بأمور التحضر، من ناحية أخرى. وتكمن التحديات التي تواجه الهند في التغلب على مشكلات إدارة المدن، وبتركيز خاص على نظام استعمالات الأراضي الصادر في عام 1976، ومواجهة القوانين المحددة لأسعار تأجير المساكن، وإصلاح فاعل لوسائل وآليات التمويل للمدن.

وإن اشتركت الصين مع الهند في ارتفاع عدد السكان، فإنها تختلف عنها في مجال السياسات العمرانية بشكل واضح. وانسجاماً مع فلسفتها الاشتراكية والشيوعية، فقد اعتمدت الصين منذ تحولها إلى النظام الشيوعي على نظام مفصل ومتطور من التنظيمات بديلاً عن آليات السوق الرأسمالي الحر. وبسبب فلسفتها السياسية والسيطرة المركزية المحكمة واتخاذ سياسة متوازنة بين التصنيع ومنطلق الحد من زحف الهجرة إلى المدن عن طريق وسائل راوحت بين إجراءات رادعة للهجرة والحد من الإنجاب في المدن، وتنمية الريف والمستوطنات التعاونية، لم تعان الصين، على الرغم من ارتفاع عدد سكانها، التنمية العمرانية المتفاوتة بين الأقاليم، كغيرها من الدول المماثلة لمستوى دخلها، وبشكل خاص في قضايا إدارة المدن الصينية.

وأكد إحصاء عام 1982 تجاوز عدد سكان الصين مليار نسمة، وبمعدل زيادة سكانية بلغت 2,1%، حيث ارتفع عدد سكان الصين بقدر 313,6 مليون منذ سنة

1964. وعلى مستوى المدن، بلغ معدل زيادة السكان 2,7%، وارتفعت نسبة التحضر بحسب نتائج الإحصاء من 18,4% في عام 1964 إلى 20,6% في عام 1982، وهو يمثل 206,6 مليون نسمة. وركزت الخطة الخمسية للتنمية الأولى على الحد من نمو المدن الكبيرة وتوقيع الصناعات من المدن الساحلية إلى وسط الصين. وترجمت السياسات التنفيذية توجه الخطة عن طريق السيطرة على تراخيص العمل والإسكان، بل إخراج صغار السن من العاملين عنوة للعمل خارج المدن الكبيرة أيضاً، تلك الوسائل كان من شأنها الحد من نمو المدن الكبيرة بشكل متسارع. على سبيل المثال، زاد عدد سكان مدينة شنغهاي من 10,6 مليون نسمة في عام 1960 إلى 11,8 مليون نسمة في عام 1982. وإن استهدفت الخطة الخمسية للأعوام 1980–1985 تطويراً شاملاً للتجارة الداخلية والخارجية، وهو ما ترتب عليه تسريع نمو القطاعات العمرانية، غير أن النزعة الصينية لمواجهة تضخم المدن بشكل يتناسب وعدد سكان الصين استمرت قوية كما في الماضي.

ووازت الجهود الرامية إلى الحد من الهجرة والزيادة السكانية الطبيعية (متمثلة في صافي معدل عدد حالات الولادة ناقصاً الوفيات)، جهود ضخمة لتطوير أنظمة الإدارة الحضرية وبشكل خاص في الهياكل المؤسسية والتشريعية على مستوى المدن. وعلى الرغم من محدودية دخول المدن، فإن المدن الصينية استطاعت توفير خدمات عمرانية بمعدلات خدمة مرتفعة وبمعدلات كفاءة مرتفعة، كخدمات جمع النفايات ونظافة الشوارع وصيانتها، وتوفير المياه والصرف الصحي. ويبقى أمر النقل العام وإدارة الحركة المرورية مع تزايد أعداد السيارات، والتلوث البيئي، وتحديث الرصيد السكني وزيادته من أكبر التحديات التي تواجه مستقبل المدن الصينية. ويساعد مزيج من العوامل تتمثل في مساحة الصين الواسعة، ومستوى تطورها بشكل عام ووسائل النقل فيها بشكل خاص، والقيود التي تفرضها الدولة على التجارة والهجرة، وسياسات التمييز الطائفية (ضد الأقلية الإسلامية بشكل خاص)، على استمرار تفاوت مستويات التنمية بين الأقاليم الصينية.

سياسات التنمية اللامركزية والتنمية الإقليمية في كوريا وماليزيا:

تعكس مسيرة التنمية في ماليزيا وكوريا تجربتين تستحقان الوقوف والدراسة. حيث تتسم كوريا بمعدلات كثافة سكانية مرتفعة، بينما تبلغ الأراضي القابلة للتطوير نسبة 20% من مجموع مساحتها، مما جعلها تتصدر دول العالم في تطوير خطط لاستعمالات الأراضي أكثر شمولاً على المستوى الوطني، التي استهدفت تحقيق

السيطرة على نمو عاصمتها سيئول والحد من التفاوت التنموي بين أقاليمها. واحتلت مواضيع التفاوت في فرص العمل وتفاوت مستوى الخدمات العامة والخاصة، قدراً كبيراً من اهتمام السياسات الكورية؛ ذلك التفاوت ترتب عليه زيادة جاذبية العاصمة سيئول لهجرة السكان من مختلف المناطق. ونصت سياسات استعمالات الأراضي على ترخيص المنشآت الصناعية، وتأسيس مناطق صناعية خارج إقليم العاصمة، ورحلت المنشآت الصناعية التي لا تتمتع بصفة نظامية خارج سيئول. ويؤكد شاتزل وآخرون (1997) أن مسار التصنيع تم في كوريا، كغيرها من الدول النامية، بشكل أسرع من مثيله في الدول الصناعية المتقدمة، وكونه تم أو يتم تحت رعاية قوية من الحكومات. ويدعون، إلى جانب المحددات الاقتصادية وسياسات التصنيع، إلى اعتبار العوامل الاجتماعية، ومن ذلك حرص السكان على القرب من المؤسسات التعليمية حول مدينة سيئول (Schatzl et al., 1997).

وعولجت مشكلة تفاوت مستوى التعليم بين الأقاليم عن طريق السيطرة على عدد المقاعد المتاحة، وزيادة موازنات وعدد طلاب الجامعات في الأقاليم الأخرى، وتنظيم موازنات التعليم بطريقة تزيد من جاذبية الأقاليم الطرفية. وساعد النمو الاقتصادي الكبير خلال العقدين الماضيين على توزيع التنمية الصناعية على الأقاليم مما حقق تنمية متعادلة نوعاً، ولكن ذلك التوجه نحو تنمية إقليمية أفضل اتزاناً، قلل منه زيادة معدلات التحضر من جراء نتائج سياسات حفز الصناعات التصديرية، وقد حفزت نمواً مطرداً للمراكز العمرانية الكبيرة، وعلى رأسها العاصمة سيئول ومدينة بوسان. وقلل من نجاح جهود توزيع الصناعات الثقيلة التي أخرجت لأسباب تأثيراتها السلبية (الفيزيقية)، وذلك نظراً لاستحواذ الصناعات الصغيرة ومتوسطة الحجم على ما نسبته 80% من القوى العاملة الكورية، التي وجدت خارج نطاق المناطق (المدن) الصناعية، وهي ظاهرة تشترك فيها معظم الدول. وبقيت الإجابات غير نهائية فيما يتعلق بجدوى تطبيق تلك السياسات من عدمه، أي هل سيكون تجمع الصناعات دون تلك السياسات أفضل، خصوصاً في ضوء السلبيات والإيجابيات التي ترتبت على تلك السياسات وما جرته من تغيير لمواقع الصناعات وخروج عن قوى السوق الحر.

وتعد ماليزيا من أكثر دول شرق آسيا تجربة في مجال الجهود نحو تنمية الأقاليم الراكدة، وذلك نظراً لنظام الحكم الفيدرالي فيها. ويحتل مشروع ري نهر مودا أهمية كبيرة من المنظور التخطيطي الذي تركز في الإقليم الشمال الغربي

بالقرب من الحدود التايلندية؛ ذلك المشروع الذي بدأ عام 1967 أصبح موضوع العديد من الدراسات المستفيضة منذ عام 1972. ومن بين أهم الاستنتاجات التي خرجت بها تلك الدراسات الخروج بمؤشرات ومقاييس للتأثيرات المباشرة وغير المباشرة لمشروع ري بتلك الضخامة. وتبعاً، تم قياس المنافع التي تحصلت للأفراد ضمن الإقليم وكذلك تحديد المنافع التي حفزها الاستثمار خارج الإقليم.

وناقشت إحدى الدراسات بشكل مفصل التأثيرات التي أحدثها المشروع على المستويين الزراعي والعمراني والعلاقة بينهما (Clive et al., 1982). ووجدت الدراسة أنه في ضوء أنماط ملكية الأرض وطبيعة العلاقات الاجتماعية، فقد ترتب على الاستثمار تأثيرات واسعة، حيث اتضح أن كل ما قيمته دولار أمريكي من قيمة المشروع نتج عنه ما قدره 80% من القيمة المضافة وبشكل مباشر على مستوى الإقليم، وهو دخل إضافي تحصل لأسر لا تعمل في مجال الزراعة في الإقليم. ومع مرور الزمن التشغيلي للمشروع تزايدت الفوائد التي ولدها المشروع بشكل متصاعد إلى الأقاليم المجاورة. وبعد سبع سنوات من بدء تشغيل المشروع، بلغت تقديرات صافي قيمة رأس المال المهاجرة خارج الإقليم عن طريق مشتريات الأسر داخل الإقليم ما نسبته 72% من مجموع مدخرات الأسر داخل الإقليم. وعزت الدراسة سبب تسرب تلك المدخرات إلى نقص أو ضعف في الفرص الاستثمارية داخل الإقليم مقارنة بالأقاليم الأخرى في ماليزيا. وضعف فرص الاستثمار ضمن الإقليم كان بسبب عزلة الإقليم النسبية، وذلك نتيجة نقص المواصلات، الذي عاق نمو قاعدة اقتصادية منافسة. وعلى الرغم من التأثير الإيجابي لمشروع الري على الإقليم فإن نتائج الدراسة أسفرت عن ضعف عوامل التنمية الذاتية للإقليم. ووضحت الدراسة أهمية حفز القوة الشرائية للأسر نظراً للدور المباشر لتلك القوة في حفز منافع أخرى على مختلف الأصعدة الاستثمارية التي تتميز بحفز قطاعات إنتاج السلع والخدمات التي تتميز بإبقاء أكبر قدر ممكن من الثروة ضمن الإقليم. واستنتجت الدراسة أن مساعدة تلك القطاعات عن طريق توفير القروض، والخبرة الفنية وتسهيل الارتباط بالأسواق من شأنه الحد من ضياع القوة الشرائية خارج الإقليم بشكل يهدد مستقبل الاستثمار والتنمية فيه، مما يزيد من فرص هجرة السكان خارج الأقاليم غير النشطة أو الفقيرة.

وسلطت دراسات أخرى الضوء على تأثير السياسات الإقليمية في ماليزيا على ولايتي كيلانتان وترينجانو في الشمال الشرقي من ماليزيا، اللتين تعدان من الأقاليم

المتردية اقتصادياً؛ حيث تبلغ نسبة الدخل 56% من المعدل الوطني لدخل الفرد. وإلى جانب العوائق الجغرافية للولايتين، فقد أدى سوء التنسيق بين البرامج والمشاريع التي نفذت على مستوى الإقليم إلى ضعف النتائج المتوقعة لتلك المشاريع. وتوضح تلك الدراسة المشكلات والعوائق الرئيسية التي تواجه سياسات التحضر التي تتلخص في عدم وجود خطة إقليمية، وعدم توافر استراتيجية تنمية واضحة، وعدم وجود هيئة إدارية تطلع بشكل مباشر ومهيمن على المنطقة الجغرافية موقع تلك الاستراتيجية. حيث إن كل هيئة وطنية، وزارة كانت أم مؤسسة عامة، تسعى لتطوير برامج خاصة بها وبحسب ظروفها وأولويتها، في معزل شبه تام عن مجريات الأحداث وقرارات الجهات الأخرى(8).

مشكلات المدن الضخمة في أمريكا اللاتينية:

تتسم دول أمريكا اللاتينية بمعدلات تحضر مرتفعة مقارنة بغيرها من الدول النامية؛ حيث تراوح نسبة التحضر بين 25% في دولة هايتي و80% في دول القطر الجنوبي من القارة كالأرجنتين وشيلي وأورجواي. وتم التحضير في أمريكا اللاتينية بشكل أكثر تركزاً وسرعة وبشكل أوسع من نظيره الأوروبي، وهو بذلك يشبه النموذج الموجود في الدول النامية (غير الأوروبية). ونظراً للبدء المبكر لظاهرة التحضر في أمريكا اللاتينية وغيرها من دول العالم النامي، فقد حققت تلك الدول قصب السبق في ولادة المؤسسات العمرانية وتحقيق رصيد من الخبرة في مجال السياسات العمرانية. وعلى الرغم من بلوغ المدن ذات الحجم المتوسط معدلات تنمية تعادل أو تفوق مثيلاتها في المدن الضخمة ولظروف تنمية عفوية، فإن المدن الضخمة ما زالت تنوء تحت وطأة معدلات نمو سكان عالية. وتعرض تجربة فنزويلا التأثير المباشر لسياسات تشتيت الصناعات على تلك الدولة، وفي البرازيل، أدى تطبيق سياسات حماية البيئة إلى تحديد نمط تنمية المناطق العمرانية المتاخمة للعاصمة ساو باولو. وأوضحت دراسة قام بها البنك الدولي، تناولت دور المسار العفوي لتشتت الأنشطة الصناعية في ولاية ساو باولو، أن القرارات

(8) يقارن ذلك بوضع المركزية الشديدة التي تتسم بها إدارة الشؤون الإقليمية في المملكة العربية السعودية حيث تتناثر مسؤوليات التخطيط والتمويل والتنفيذ بين عدد كبير من الجهات ذات المرجعية الوطنية مما يشكل عائقاً ضخماً أمام تحمل الأقاليم مسؤولية الإشراف المباشر والفعلي على تنسيق المرافق والخدمات والمشاريع تحت سيطرة أمير المنطقة ومايتبعه من أجهزة تتمتع بأستقلال على المستوى المحلي (فيصل المبارك، 2001ب).

الاستثمارية من قبل المنشآت الصناعية للوجود خارج الأقاليم العمرانية تتم بشكل محدود في المدن المتوسطة الحجم. كما أوضحت الدراسة أن طبيعة هيكل القوى العاملة الموجودة في المنطقة يؤدي دوراً مهماً في وجود منشآت خاصة في المنطقة. إضافة إلى ذلك، وجدت الدراسة أن قرار المنشآت الخاصة في اتخاذ مواقع لها ضمن أي منطقة تولي أهمية أكبر لتوافر ظاهرة «تجمع الاقتصاديات المساندة» من عامل حجم المدينة، التي تسمح بمناخ من الإنتاج يقل بموجبه معدل تكلفة إنتاج السلع مع تزايد حجم الإنتاج (economies of scale). وهكذا أضافت نتائج الدراسة تلك الاعتبارات إلى العوامل التي يجب أخذها في عين الاعتبار عند دراسة التأثيرات الإقليمية الاقتصادية، حيث دأب الاقتصاديون الإقليميون على التركيز على معلومات تتعلق بتأثيرات المساعدات والحوافز الضريبية. كما أوضحت الدراسة أهمية تضييق الهوة بين التحليل الاقتصادي وسلوك المنشأة واتخاذ القرارات. وفي المكسيك، تناولت الجهود التأثير على أنماط النمو ضمن إقليم العاصمة، عن طريق مزيج من استثمارات النقل والمواصلات، وتجهيز البنية التحتية، وتقنين الاستثمار. وبدلاً من تشتيت النمو خارج إقليم العاصمة مكسيكو سيتي، تبنت الحكومة جعل التنمية تتحقق بكفاءة وتكلفة اقتصادية وبيئية أفضل.

خاتمة

لا تتم التنمية الاقتصادية بين الأقاليم بشكل متعادل بما يسمح بتنمية وطنية متزنة، دون تدخل الحكومات المركزية والإقليمية من خلال الآليات المنسقة والموثقة علاقتها بالواقع التطبيقي. وكما وضح خلال هذا البحث، ترعرعت الأطر النظرية للتنمية الاقتصادية الإقليمية في العالم الغربي بشكل رئيس. وعلى الرغم من التساؤلات على تطبيقاتها في المجتمعات التي طورت بين جنباتها تلك النظريات وما تنطوي عليه من افتراضات ثقافية غربية وما ينثبق منها من سياسات تنمية، فإن كثيراً منها تسرب إلى مجتمعات العالم النامي بثقافاته المتعددة والمتباينة عن تلك التي تشكل المجتمعات الغربية دون تمحيص يذكر. على سبيل المثال، تتسم التنمية العمرانية في الدول النامية بمعدلات زيادة سكانية مرتفعة ومتسارعة ذات دخول منخفضة وضمن مستويات تنمية اقتصادية ضعيفة. ونظراً لنقص الموارد الكافية، فإن أمر الإدارة الفاعلة للموارد الاقتصادية المتاحة يصبح تحدياً مجتمعياً وأمراً استراتيجياً على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة، وأمر العثور على تلك الموارد، على ندرتها، يجب أن يسبق تقرير توزيعها توزيعاً عادلاً. وقبل أن تمارس الأقاليم

الضغط على الحكومات المركزية بتوفير الدعم اللازم، فإن المخططين الإقليميين، بالتعاون مع مخططي الحكومات المركزية وسياسييها حري بهم أن يثبتوا أن خطط التنمية الإقليمية روعي في تصميمها تحقيق معدلات إنتاج اقتصادي مرتفعة، وهو ما يبدو أنها تفتقر إليه الاستراتيجيات العمرانية الوطنية في كثير من الدول موضوع البحث، خصوصاً أنها لم تتحدث عن الخطوات التالية بعد وضعها للتوجه في طرح نظري عام.

وكما أشير سابقاً، اتسمت التنمية العمرانية في الدول النامية بزيادة سكانية وبمعدلات نمو مرتفعة تزامنت مع مستويات تنمية اقتصادية منخفضة تمت خلال فترة زمنية أقصر من مثيلاتها الأوروبية منذ الثورة الصناعية. ويعود السبب في ذلك إلى أسباب عديدة، من بينها نقص الموارد الطبيعية، وتباطؤ التغيير والإصلاح الإداري والمؤسسي، وتدخل العوامل الثقافية والاجتماعية المحلية في التعجيل باتخاذ خطوات تصحيحية ملائمة. تلك العوامل المحلية الثقافية والاجتماعية المحلية في التعجيل باتخاذ خطوات تصحيحية ملائمة. تلك العوامل المحلية، إلى جانب الظروف التاريخية والعالمية، تعوق سرعة اتخاذ قرارات التنمية بكفاءة. وبسبب نقص الموارد، يحتل أمر التوزيع الاقتصادي للموارد أهمية تعادل أهمية تحقيق معدلات ومستويات تنمية عمرانية ضمن المدن. وبطبيعة الحال، فإن المصادر أو الموارد يجب العثور عليها وتحديدها قبل الشروع في توزيعها توزيعاً عادلاً. التوزيع العادل يقتضي منهجية عقلانية تنطلق من أهداف مشتركة ومعلنة، ولكنها غير منزهة من الخطأ؛ فهي تقبل النقد والتصحيح متى ما ثبت الخلل فيها. وعلى الصعيد العمراني، فإن تناقص الموارد يجعل التخطيط أمراً حتمياً، وعلى المخططين أن يثبتوا بجدارة أن خططهم ستؤدى بشكل يستند إلى الأدلة والنماذج المناسبة والمنهجية المفتوحة (ذات القيم المعلنة للملأ) وأن «حقيبة» الاستثمارات العمرانية المقترحة للحكومات المركزية ستؤدي إلى تنمية عمرانية منتجة، وهذا، في ذاته، يمثل تحدياً للمخططين ومحللي التنمية العمرانية.

على المستوى الإقليمي، تستطيع السياسات الإقليمية تقوية المراكز العمرانية الثانوية التي تتوافر فيها عوامل تنمية مشجعة من خلال توقيع الاستثمارات والإدارة الفاعلة في مجالات النقل، والسياسات الصناعية، وأهم من ذلك، التطوير المدروس والمنظم لشبكات الاتصالات بين المدن وعواصم الأقاليم: على سبيل المثال، شبكات الخدمات البنكية، وتشجيع الاتصال بين الهيئات والتنظيمات

الصناعية بما يسمح بالتنسيق بما يحقق قاعدة مشتركة من المعلومات، ويشجع من تبادل الهياكل الإدارية الفاعلة. ومن الأهمية بمكان أن يدرك القائمون على تصميم بدائل الاستراتيجيات العمرانية أن تطوير مراكز التنمية هو توجه فكري أكثر منه طريقة مضمونة نحو تنمية ناجحة.

وعلى مستوى المدن، تؤدي الإدارة الحضرية الفاعلة المرنة وذات التنظيمات المؤسسية الديناميكية دوراً متكاملاً مهماً في نجاح السياسات العمرانية الوطنية. وبشكل خاص، في حالة المدن ذات الكثافات السكانية الكبيرة فإن قضية الحد من الزيادة السكانية يجب أن ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع منظومة من السياسات الرامية إلى تخفيف الازدحام المروري والتلوث بشتى أنواعه، وتوفير خدمات المرافق العمرانية. ودون أن تدار المدن بآليات مبتكرة ومرنة وشمولية فإن فرصة جذبها للاستثمارات وفرص العمل من المدن الكبيرة ستكون ضئيلة، وتهدد بفشل الاستثمارات الضخمة التي ضحي بها في سبيل تنمية المراكز الرئيسة والثانوية ضمن الأقاليم.

المراجع

فيصل عبدالعزيز المبارك (مترجم) (2001 أ). المداخل إلى التخطيط: مدخل إلى النظريات المتداولة، آراء ونتائج. الرياض: جامعة الملك سعود، للمؤلف التالي:

Alexander, R. A. (1992). *Approaches to planning: introducing current planning theories,. conscepts and issues*. 2nd edition. Philadelphia, Gordon & Breach Science Publishers.

فيصل عبدالعزيز المبارك (2001 ب). «اللامركزية محور الإصلاح الإداري للقرن الواحد والعشرين»، **الرياض**، عدد 12005، الاثنين 13 صفر 1422هـ (6 مايو 2001م): 32.

Abo-Lughod, J. (1991). *Changing cities: Urban sociology*. New York: Harber Collins, Publishers Inc.

Bertrand, T. & J. Robertson (1987). An anaylsis of industrial incentives and location in Nigeria, Western Africa regional office, Projects Department, Industrial Development and Finance Division, World Bank, Washington, D.C.

Branch, M. C. (1988). *Regional planning: Introduction and explanation*. New York: Praeger.

Churchill, A. (1987). *Forward*. In George S. Tolley & Vinod Thomas (Eds.), *The Economic of urbanization and urban policies in developing countries*, Washington, D.C. USA: The Workd Bank, 5-4.

Clive, B., Hasel, P. & Slade, R. (1982). *Project evaluation in regional perspective: A study of an irrigation project in norhwest Malaysia*. Baltimore, Md.: John Hopkins University Press.

Douglass, M. (1998). A regional network strategy for reciprocal rural-urban Linkages: An Agenda for policy research with reference to Indonesia, *TWPR*, 20 (1): 1-33.

Friedmann,. J. & C. Weaver (1980). *Territory and function: The evolution of regional planning*. Berkely: University of California Press.

Hall, P. (2002). *Urban and regional planning*, 4th Edition. London: Rutledge.

Healey, P., Abdul Khakee, A. Motte & B. Needham (Eds.), (1997). *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press.

Healy, P (1997). An institutionalist approach to spatial planning. In P. Gealey, Abdul Khakee, A. Motte & B. Needham (Eds.), *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press, 21-38.

Ibrahim, S. Eddin, (1987). A sociological profile (Problems of Over-Urbanization: The Case of Cairo), In Saqqaf. A. Y., *The Middle East city: ancient traditions confront a modern world*, New York: Paragon House: 209-226.

Jordan, T. & L. Rowntree (1990). *The human mosaic: A thematic introduction to cultural geography*. Fifth Edition. New York: Harper & Row, Publishers.

Mackay, R. R. (2003). Twenty-five years of regional development. Regional studies, *Journal of the Regional Studies Association*, 37 (3): 303-317.

Minford. P. (2002). Economic view: Brains are engaged in our cities as revolution becomes evolution. *The Daily Telegraph*, Jan. 28, 2002, p. 24.

Nicol, W. & Yuill, D. (1982). Regional problems and policy. In A. Boltho (Ed.), *The European economy: Growth and crisis*: (409-448). New York: Oxford University Press.

Renaud, B. (1987). Urban development policies in developing countries. In George S. Tolley & Vinod Thomas (Eds.), *The economics of urbanization and urban policies in developing countries*. Washington, D.C.: The Workd Bank.

Rodwin, L. British and French urban growth strategies. In *Toward national urban policy*. Edited by Daniel P. Moynihan (New York: Basic Books, 1970): 273-291.

Schatzl, L. H., Wessel K. & Lee Yourn-Woo (1997). *Regional develoment and decentralizatin policy in South Korea*. Singapore: Institute of south-east Asian Studies.

Scott, A. J. & M. Storper (2003). Regions, Globalization, Develpoment, *Regional Studies*, Vol. 37, 6&7: 579-593, August/October.

Self, P. (1982). *Planning the urban region, A comparative study of policies and organization*. University of Alabama: The University of Alabama Press.

Sobhi, M. (1987). The big urban bias (Problems of Over-Urbanization: the Case

of Cairo), In Saqqaf. A. Y., *The Middle East City: Ancient Traditions Confront a Modern World*, New York: Paragon House: 227-242.

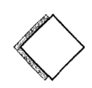
Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. London: Allen Lane: Penguin.

United Nations (1998). *Human development report*. New York: Oxford University Press.

Whiitik, A. (Ed.), (1980). *Encyclopedia of urban planning*. New York: Rober E. Krieger Publishing Company.

قدم في: 1/12/2003.

أجيز في: 26/5/2004.



JOURNAL OF THE SOCIAL SCIENCES

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Regional Development Strategies: An International Comparative Review.

Faisal Al-Mubarak

Academic Publication Council



ISSN: 0253 - 1097

Vol. 33 - No. 1

2005